

Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39270918010194>

CAI
23
-1994
A46

Government
Publications



CANADA

Commission to Review Allowances of Members of Parliament

DEMOCRATIC IDEALS
AND
FINANCIAL REALITIES

Paying Representatives in the 21st Century



© Minister of Supply and Services Canada, 1994
Printed and bound in Canada
All rights reserved

Catalogue No. CP 32-61-1994
ISBN 0-662-61252-3

Publié aussi en français sous le titre: Idéaux démocratiques et réalités financières

Care has been taken to trace the ownership of copyright material used in the text, including tables and figures.

CANADIAN CATALOGUING IN PUBLICATION DATA

Canada. Commission to Review Allowances of Members of Parliament (1994)
Democratic Ideals and Financial Realities: Paying Representatives in the 21st Century

Issued also in French under the title: Idéaux démocratiques et réalités financières: la rémunération des parlementaires au 21^{ème} siècle.
ISBN 0-662-61252-3

1. Canada. Parliament – Salaries, etc.
2. Legislators – Salaries, etc. – Canada
- I. Title.
- II. Title: Paying Representatives in the 21st Century

JL111.S3C3 1994

328.71'0733

C94-980255-7

AVQ 3196



CANADA

**Commission to Review
Allowances of Members of Parliament**

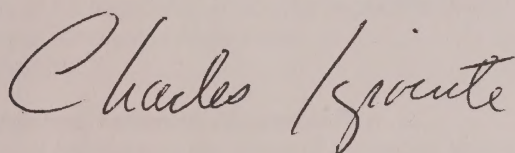
**DEMOCRATIC IDEALS
AND
FINANCIAL REALITIES**

**Paying Representatives
in the 21st Century**

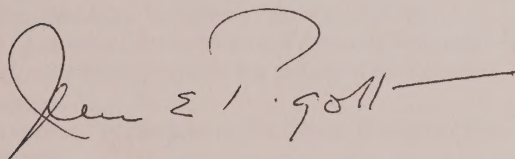
TO HIS EXCELLENCY
THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL

MAY IT PLEASE YOUR EXCELLENCY,

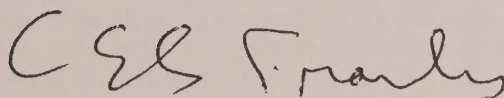
We, the Commissioners, appointed in accordance with the terms of the Order-in-Council, P.C.1994-87 of January 13, 1994, to report upon the adequacy of the annual variations of sessional allowances payable to Members of the Senate and House of Commons and other allowances payable to them, have the honour to submit our Report in both official languages.



The Honourable Charles Lapointe, P.C.
Chairman



Jean E. Pigott
Commissioner



C.E.S Franks
Commissioner

Table of Contents

Introduction.....	i
Executive Summary.....	iv
Chapter 1 : The National Scene.....	1
Evolution of Public Opinion in Canada.....	1
Development of Provincial Policies.....	15
Federal Reviews and Reform Efforts.....	21
Conclusion.....	33
Chapter 2 : The Issue: Paying Representatives in the 21st Century.....	34
The Commission's Approach.....	35
Paying Representatives: For What?.....	36
Paying Representatives: How Much?.....	41
Conclusion.....	48
Chapter 3 : The History of Compensation.....	49
History of Salaries.....	49
History of Expense Allowances.....	57
History of Government Salaries.....	61
History of Additional Allowances for Legislative Duties.....	61
History of Termination Allowances.....	67
Conclusion.....	69
Chapter 4 : The Members' Retirement Allowances Plan.....	70
History of Members of the House of Commons' Retirement Allowances Plan: 1952 to Present.....	70
History of Members of the Senate's Retirement Allowances Plan: 1965 to Present.....	73
Funding Members' Retirement Allowances Plan.....	74
Some Qualitative Observations on Members' Retirement Allowances Plan..	75
Employment Restrictions on the payment of Members' Retirement Allowances.....	76
Comparative Perspectives on Members' Retirement Allowances.....	79
Conclusion.....	82
Chapter 5 : The Commission's Recommendations.....	83
Members of the House of Commons - Expense Allowances.....	83
Members of the House of Commons - Indemnities.....	84
Members of the House of Commons - Group Benefits.....	85
Members of the House of Commons - Retirement Allowances.....	85
Members of the Senate - Expense Allowances.....	87
Members of the Senate - Indemnities.....	88
Members of the Senate - Group Benefits.....	88
Members of the Senate - Retirement Allowances.....	88
Future Reviews.....	89

Appendix One: Order-in-Council.....	90
Appendix Two: Research Studies.....	91
Appendix Three: Acknowledgments.....	93

Figures

Figure 1: Confidence in the Federal Government.....	2
Figure 2: Correlations in Institutional Confidence.....	3
Figure 3: Feelings About Politicians.....	4
Figure 4: Trust in Federal Politicians.....	4
Figure 5: Descriptions of Politicians.....	5
Figure 6: Attitudes toward Salary Levels (By Region).....	6
Figure 7: Attitudes toward Salary Levels (By Education).....	7
Figure 8: Results of Survey (Question 1).....	8
Figure 9: Results of Survey (Question 2).....	9
Figure 10: Results of Survey (Question 4).....	10

Tables

Table 1: Results of Survey (Question 3).....	9
Table 2: Results of Survey (Question 5).....	10
Table 3: Duties Performed (By Education).....	11
Table 4: Members' Pay (By Education).....	11
Table 5: Hours Worked (By Education).....	12
Table 6: Attitudes (By Education).....	12
Table 7: Reasons (By Education).....	12
Table 8: Duties Performed (By Income).....	13
Table 9: Members' Pay (By Income).....	13
Table 10: Hours Worked (By Income).....	13
Table 11: Attitudes (By Income).....	14
Table 12: Reasons (By Income).....	14
Table 13: Recommendations of Previous Commissions.....	23
Table 14: Results of the Sobeco Survey: Expenses.....	24
Table 15: Results of the Sobeco Survey: Transition Provisions.....	27
Table 16: Results of the Sobeco Survey: Time Spent.....	28
Table 17: Comparison with Salary in Public Service.....	30
Table 18: Comparison with Salary in Private Sector.....	31
Table 19: Comparison with Private and Public Sector.....	37
Table 20: Time Spent by Members of the House of Commons.....	38

Table 21:	Time Spent by Members of the Senate.....	38
Table 22:	Utilization of Tax-Free Expense Allowance.....	39
Table 23:	Members' Attitude about their Expense Allowances.....	40
Table 24:	Salaries of Occupations similar to Members.....	41
Table 25:	Equivalent Salary (House of Commons).....	42
Table 26:	Equivalent Salary (Senate).....	42
Table 27:	Comparison with Canadian Provinces.....	43
Table 28:	Allowances paid for Additional Duties.....	44
Table 29:	Pay per day: Comparison with Provincial Legislatures.....	45
Table 30:	Comparison with Other Countries.....	46
Table 31:	For What and How Much?.....	47
Table 32:	Evolution of the Sessional Allowances.....	55
Table 33:	Evolution of the Tax-Free Allowances.....	56
Table 34:	Current Rate of Travel Allowance.....	60
Table 35:	Evolution of Special Allowances (House of Commons).....	64
Table 36:	Evolution of Special Allowances (Senate).....	65
Table 37:	Current Rate for Additional Allowances.....	66
Table 38:	Termination Allowances.....	68
Table 39:	Recognized Years of Service.....	72
Table 40:	Total Value of the Retirement Allowance (H of C).....	72
Table 41:	Total Value of the Retirement Allowance (Senate).....	73
Table 42:	Ratio of Government Contributions.....	74
Table 43:	Members who Receive Retirement Allowances.....	75
Table 44:	Eligible Members by Amount Paid.....	75
Table 45:	Age of Eligible Members.....	75
Table 46:	Key Provisions of Provincial Pension Plans.....	80
Table 47:	Key Provisions in Other Countries.....	81





CANADA

Commission to Review Allowances of Members of Parliament

INTRODUCTION
AND
EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

The *Parliament of Canada Act* stipulates that after each election a Commission be appointed to review the adequacy of the financial compensation paid to Members of Parliament. Section 68(1) of the Act states:

Within two months after the day fixed for the writs at each general election, the Governor in Council shall appoint commissioners to inquire into the adequacy of the annual variations of sessional allowances payable to members of the Senate and the House of Commons and other allowances payable to them and to report thereon, with such recommendations as the commissioners consider appropriate, to the Governor in Council within six months after the time of their appointment.¹

In accordance with the Act, this Commission was established in January, 1994.

We began our work by reviewing the reports of the previous Commissions: The Hales Commission, appointed after the 1979 election; the McIsaac-Balcer Commission, appointed after the 1980 election; the Clarke-Campbell Commission, appointed after the 1985 election; and the St.Germain-Fox Commission, appointed after the 1988 election. We also reviewed the 1970 Report of the Advisory Committee on Parliamentary Salaries and Expenses (the Beaupré Report) and Sobeco Ernst & Young's 1993 *Report on Parliamentarians' Compensation*.

We sent letters to current Members of Parliament² asking for their input on the issue of their compensation. Letters were also sent to Members of the 34th Parliament who did not return for the 35th Parliament. All who responded in either letter or presentation form included extensive comments which the Commission found to be of great value and for which we would like to express our thanks.

We also met with various Members of the House of Commons and the Senate, as well as with the staff of both Houses. We are grateful for their insightful contribution to our work.

In the course of our review, we were once again reminded of the low public esteem for political institutions and politicians in this country. As we note in Chapter One, the current level of public dissatisfaction does not permit the type of informed, dispassionate debate

1- Canada, Statutes, *Parliament of Canada Act*, Chapter P-1.

2- Throughout this Report, the term "Members of Parliament" is generally used to refer to both Members of the House of Commons and Members of the Senate.

which must take place for major changes to be made to Members of Parliament's remuneration. While there is no ideal time to address this issue, we were given a mandate to do so now. The essence of our approach to the issue is summarized by two key questions: What are Members of Parliament actually paid for? and Do Members of Parliament receive a salary which is fair given the functions they perform? To answer these questions, we set out in Chapter Two to define the purpose, scope and principal functions of the job of a Member of Parliament and then relate them to comparable jobs and salaries in the public and private sectors. By this two-fold process, we arrived at a base salary which both Members of the House of Commons and the Senate should be paid. However, as we discuss in Chapter Five, what Members should be paid is quite a bit different from what they can be paid.

The issue of remuneration for parliamentarians contributes to the public's dissatisfaction with government and politicians to the extent that it provides a focal point for public and media attention. This should not be surprising. As illustrated in Chapter Three, Members of Parliament are paid something called a sessional indemnity, rather than a straight-forward salary. Furthermore, there is no mechanism to ensure that Members of Parliament are held accountable for the way in which they spend their tax-free allowances. And as stated in Chapter Four, the rules governing the commencement of the retirement allowance make it appear that Members of Parliament receive special treatment simply because they are who they are.

We found that there is a striking lack of information to explain how and what Members of Parliament are paid for. This surely contributes to public dissatisfaction with political institutions and politicians. Media coverage does not help either. Consider the example of Members of the House of Commons eligible for the Retirement Allowances (i.e., "pension") Plan. In media reports, the plan is often described as a "gold-plated" perquisite available to everyone elected to Parliament. The reality, however, is that only half the Members of the House of Commons who retired over the past decade actually received a retirement allowance, and more than half of those allowances are below \$30,000 per year. There has also been a tendency to neglect the fact that only 13% of former Members who receive a retirement allowance are under the age of 55. In Chapter Four, we explored the issue of Members' Retirement Allowances Plan with a view to clarifying the goals of the retirement plan as well as to shed light on some of the more significant details which are ignored in most media reports.

If we can impart only one message to Parliamentarians from our Report it should be this: there is a serious breakdown of political communication in this country and at the root of the breakdown is the public's lack of information about what

democratic representation is all about. The issues concerning Members of Parliament's remuneration contribute to the current malaise because Canadians are unclear about both the job(s) performed by their representatives as well as the basis upon which they are paid. While the media may have contributed to this problem, Parliamentarians themselves must share some of the responsibility. Parliamentarians cannot shirk from their obligation to help their constituents understand the democratic process if they wish to maintain respect and trust. We hope that our Report will help Parliamentarians to engage in a process for reinvigorating our democratic institutions and restoring the public's faith in political institutions and politicians.

The Commissioners

Executive Summary

Remuneration paid to Members of Parliament¹ has gained a very high public profile since the last statutory review. Media reports on the issue increased almost 400% during that period. Significant changes have been made to the compensation packages of legislators, in various provinces, largely as a result of public pressure. At the federal level, the Treasury Board commissioned a special report by Sobeco Ernst & Young on Parliamentarians' Compensation. We begin our report with an overview of the national scene in order to provide a better sense of how the issue of representatives' compensation has evolved across the country.

THE NATIONAL SCENE

(Chapter One)

The Evolution of Public Opinion in Canada

Studies prepared especially for this Commission, showed that 46% of Canadians believe that Members of Parliament are paid about right, while 47% of Canadians feel that Members of Parliament are paid too much. Our studies demonstrate that Canadian attitudes on the subject are strongly influenced by negative attitudes toward political institutions and politicians in general.

The Development of Provincial Policies

Public opinion in several provinces has influenced significant policy changes with respect to representatives' compensation. Alberta and Prince Edward Island have sought to abolish legislators' pension plans in their efforts to reduce their respective provincial debts. In New Brunswick and Ontario, recommendations have been made to improve the transparency of legislators' remuneration and the adequacy of their expense provisions. Only in Manitoba has the option of a private RRSP-based pension plan been adopted.

1- Throughout this Report, the term "Members of Parliament" is generally used to refer to both Members of the House of Commons and Members of the Senate.

The Federal Reviews and Reform Efforts

Policy changes have not been limited to the provincial scene. Since 1979, four statutory Commissions have reviewed and made recommendations regarding the adequacy of Members of Parliament's compensation. In 1993 the Treasury Board commissioned Sobeco Ernst & Young to undertake an additional study on the same subject. The bulk of the Report's recommendations can be summarized as follows: a reduction in pension plan contribution and accumulation rate; a reduction in group insurance rates and accompanying increase in the deductible; an increase in severance allowances; and an increase in expense provisions and indemnity.

THE ISSUE: PAYING REPRESENTATIVES IN THE 21st CENTURY (Chapter Two)

The Commission's Approach

In this Chapter, we explain the four-step methodology used to review the adequacy of Members of Parliament's compensation. Firstly, we define what Members of the House of Commons and Senate do by using readily identifiable functions and then calculating the amount of time spent by Members at each function. (The results are reported in the Tables below.) Secondly, we determined the financial needs of Members of the House of Commons and of the Senate. We found that 30% of Members of the House of Commons found their expense provisions inadequate, while 20% found them generous. Senators, by contrast almost unanimously (97%) found their expense provisions inadequate. Thirdly, we compared the major functions of a Member of Parliament's job(s) with comparable occupations and salaries in the private and public sectors. (The cash value of each function is reported in the Tables below.) Fourthly, we compared the salaries of Members of Parliament with the salaries of Parliamentarians in other countries. We found that the Canadian Members of Parliament's salary ranked seventh out of the salaries paid to Parliamentarians in nine industrial nations.

For What? and How Much?

Two questions underlie the methodology we used to review the adequacy of Members of Parliament's compensation. For what? and How Much? The following tables summarize our answers to these questions:

MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS

FOR WHAT?	TIME SPENT	HOW MUCH?
Manager.....	6.2%	\$ 3,864.96
Policy Analyst.....	32.4%	\$ 23,875.88
Law Maker.....	27.7%	\$ 27,312.20
Government liaison/advocate...	4.7%	\$ 3,972.68
Counsellor.....	6.2%	\$ 3,384.15
Vice-President, Public Relations..	17.2%	\$ 17,627.08
Others (Research Director, etc.).	7.8%	\$ 6,191.10
TOTAL.....	100%	\$ 86,228.05

MEMBERS OF THE SENATE

FOR WHAT?	TIME SPENT	HOW MUCH?
Manager.....	5.1%	\$ 2,752.72
Policy Analyst.....	16.0%	\$ 11,790.55
Law Maker.....	11.2%	\$ 10,057.20
Government liaison/advocate....	27.0%	\$ 21,807.45
Counsellor.....	5.4%	\$ 2,947.48
Vice-President, Public Relations..	29.0%	\$ 27,566.00
Others (Research Director, etc.).	10.4%	\$ 7,850.96
TOTAL.....	100%	\$ 84,772.36

In other words, for comparable work done in the public and private sectors, Members of the House of Commons would receive \$86,228.05 *per annum*, and Senators would receive \$84,772.36 *per annum*.

THE HISTORY OF COMPENSATION

(Chapter Three)

The History of Salaries and Allowances

Much has changed since 1867 when Members of Parliament received a sessional indemnity of \$600 for the three to five weeks during which Parliamentary business called them away from their private businesses. Members of both Houses now work full time in Ottawa and around the world on behalf of the people of Canada.

At present, Members of Parliament are paid \$64,400 a year. Members of the House of Commons receive an additional \$21,300 in the form of a tax-free allowance to cover their expenses, while Senators are paid an additional \$10,100 tax-free allowance for the same purpose. It is assumed, somewhat erroneously, that because Senators are not elected, they do not incur the level of expenses which Members of the House of Commons incur in the course of representing their constituents.

Both Senators and Members of the House of Commons receive 64 round-trip "points" to allow them to travel between their homes and Ottawa. Members of the House of Commons receive an additional allowance of \$6,000 to cover expenses incurred in the course of travelling. Senators do not receive such an allowance.

While remuneration levels may be more in keeping with the full-time nature of the job today, the structure of Members of Parliament's compensation package is largely a legacy of the past. The existence of such anachronisms as "sessional indemnity", "travel-status expenses" and "tax-free allowance" do not facilitate the degree of transparency and accountability which any modern system of compensation must have. The current system simply confuses the public as to how Members of Parliament are compensated, and makes it difficult for Members themselves to reform the structure of compensation.

THE MEMBERS'

RETIREMENT ALLOWANCES PLAN

(Chapter Four)

History and Qualitative Observations

Due to limited time and resources, we chose to review only some of the more general principles underlying Members' Retirement Allowances Plan. As such, our review complements that undertaken by Sobeco Ernst & Young which did focus on the details of the plan.

The Retirement Allowances Plan provides retired Members of the Senate and the House of Commons with a compensation package designed to reward them for their years of public service as well as to recognize the volatile nature of the job. The plan is not, as many believe it to be, a pension plan *per se*.

As a retirement allowance benefit plan — as opposed to a strict pension plan — the government is required to contribute at a rate which would exceed employers' contributions under a typical pension regime. Government contributions vary from year to year according to the benefits paid out.

Unfortunately, there has been little effort to make accurate information regarding the Retirement Allowances Plan generally available. As a result, the Plan has become a lightening rod for public dissatisfaction. By reading only media coverage of the plan as it applies to Members of the House of Commons, one is left with the impression that all Members who retire receive a retirement allowance. Figures released by the Chief Actuary of the Office of Financial Institutions illustrate, however, that only half of the Members who retired over the last decade actually received a retirement allowance. Furthermore, the bulk (90.4%) of the retirement allowances actually paid out are under \$50,000 while 57.20% are below \$30,000 per year. Only 12.99% of former Members of the House of Commons who receive retirement allowances are below the age of 55.

THE COMMISSION'S RECOMMENDATIONS (Chapter Five)

Accountability, Fairness and Equity

Our recommendations address four dimensions of the Members of Parliament's compensation issue: Expense Provisions; Salaries; the Retirement Allowance Plan, and the Statutory Review of Members of Parliament's Compensation. Our recommendations are based on three basic principles: **accountability, fairness and equity.**

Members of Parliament's Expense Provisions

As it currently stands, Members of Parliament's expense allowance system does not permit the degree of accountability which we feel any modern expense reimbursement system should have. Nor do we believe that the existing system fairly reimburses Members of Parliament for the diverse range of expenses they incur in the course of conducting Parliamentary business. *Accordingly, we recommend that the Tax-free Allowance and the Travel-status Expense Allowance (for Members of the House of Commons) be abolished and be replaced by a fully-accountable Accomodation Provision and a Work-related Expense Provision. To ensure full transparency of these provisions, we also recommend that the Board of Internal Economy for both Houses publish and present to Parliament an annual detailed summary of Members' receiptable expenditures.*

Members of Parliament's Salaries

In an ideal world, we believe that Members of Parliament should be paid a salary in excess of \$100,000 a figure which we feel reflects the inherent value of the job of democratic representation in this country. Unfortunately, we do not live in such an ideal world. The recent economic recession has forced many Canadians out of work, and others to forego wage increases and other employment benefits. Nevertheless, a benchmark salary level needs to be established which justly compensates representatives for their efforts. *Accordingly, we recommend that both Members of the House of Commons and of the Senate be paid a basic salary of \$75,000 per year once the freeze on salaries is lifted in 1996. We also recommend that prior to the*

next general election, Parliament pass legislation to increase Members' salary to \$86,000 to take effect on the first day of the 36th Parliament.

The Retirement Plan

Most retirement plans in Canada have some minimum age and/or service vesting requirement. In addition, most plans are based upon a combination of years of service and age, including provincial representatives' plans. We believe that the current 6 year minimum service requirement should be retained. **To ensure that the Retirement Allowances Plan better conforms to Canadian standards, we recommend that the age of commencement for the retirement allowance plan be established at 55 years of age.**

We agree with the Sobeco Ernst & Young's *Report on Parliamentarians' Compensation* that establishing a minimum age of commencement at 55 would substantially reduce the occurrence of Members of the House of Commons receiving both a retirement allowance and a salary paid out of the Consolidated Revenue Fund, i.e., purported incidents of "doubledipping".

Future Reviews

In our opinion, the existing statutory requirement to review the adequacy of Members of Parliament's compensation after each election is not required. The appointment of the McIsaac-Balcer Commission within months of the report of the Hales Commission, and the request for tenders to review Members of Parliament's compensation in the Spring of 1993 with an election imminent, indicates that Members of Parliament's compensation is an issue which needs to be addressed in a more flexible and timely fashion. The existing statutory requirement for review does not meet this purpose. **Accordingly, we recommend that the existing statutory requirement for the appointment of this Commission be abolished. In its place, we recommend that a Joint Committee of Parliament be established after each election to decide whether a formal review needs to be conducted.**





CANADA

Commission to Review Allowances of Members of Parliament

CHAPTER ONE

THE NATIONAL SCENE

Chapter 1: The National Scene

Over the past few years, the issue of representatives' salaries, retirement plans and perquisites has come increasingly into the public spotlight. Media coverage of the topic, has increased at least four-fold over this period. Many political parties, both provincial and federal, have integrated calls for salary and pension reform into their electoral platforms and policy proposals. These parties, moreover, cover the political spectrum, and include both the Reform Party of Canada and the national New Democratic Party.

In this Chapter, we examine the issue of compensation for Members of Parliament from the public's perspective. We begin by analyzing the historical evolution of public opinion regarding such compensation. Secondly we demonstrate how public opinion has influenced recent proposals and policy changes in Canada's provinces. Thirdly, we examine historical efforts to review and reform compensation payable to Members of Parliament, including the recent Sobeco Ernst & Young report.

EVOLUTION OF PUBLIC OPINION IN CANADA ¹

The issue of compensation for representatives cannot be viewed in isolation from the system within which they play an integral role. Questions dealing with the attitudes toward political institutions as well as toward Members of Parliament in general must be clearly understood in order to grasp how Canadians view the issue of representatives' compensation in particular. Accordingly, this section is divided into three parts: 1) attitudes toward political institutions; 2) attitudes toward representatives; and, 3) attitudes toward representatives' compensation.

Attitudes Toward Political Institutions

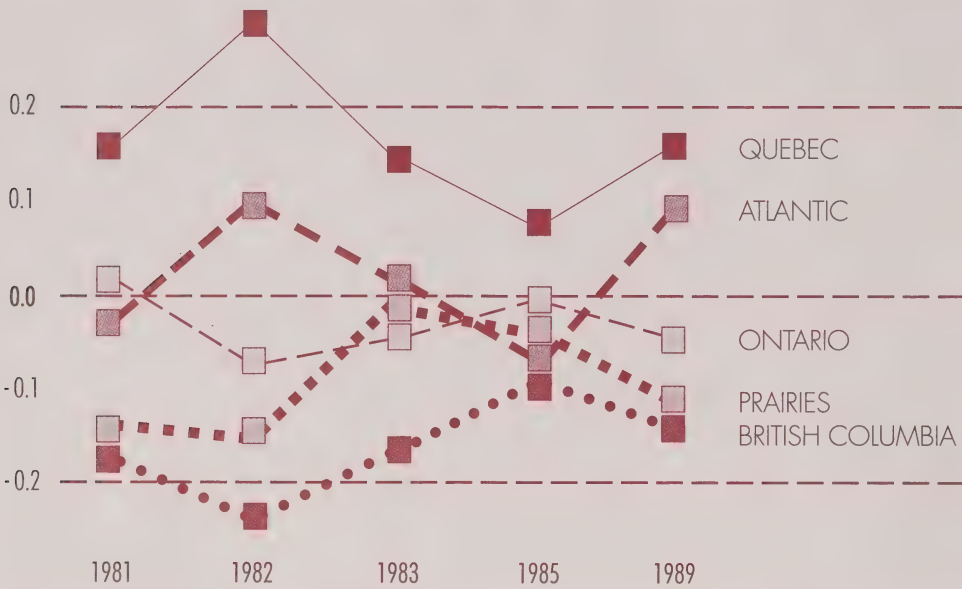
According to data collected over the past 15 years,² confidence in the federal government has closely followed the electoral cycle: confidence is high immediately following an election, falls between elections, and rises as the next election approaches. Notwithstanding the cyclical nature of confidence in the federal government, confidence

1- The historical analysis presented in this section is based on a background paper prepared for the Commission by Robert Burge, Research Associate, Centre for the Study of Public Opinion, Queen's University.

2- The Decima Quarterly Report data utilized here and throughout the rest of this section were originally collected by Decima Research. The data were made available through the Centre for the Study of Public Opinion, Queen's University at Kingston, Ontario, with the consent of Decima Research. Neither the original source collectors of the data, nor Queen's University, bear any responsibility for the analysis or interpretations made by the Commission in this Report.

on average is significantly lower than it was at the beginning of the 1980s, as Figure 1 demonstrates.³

Figure 1: Confidence in the Federal Government



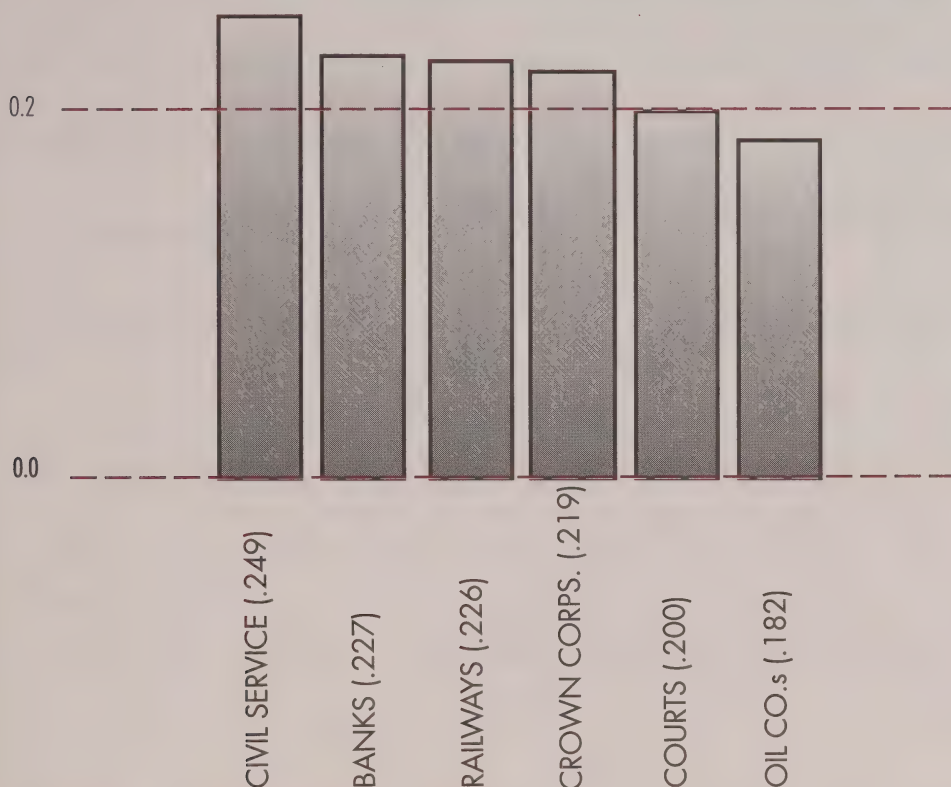
It is significant to note that respondents from the province of Quebec consistently demonstrated more confidence in the federal government than respondents from other provinces. Even during the post-patriation period in the early 1980s, Quebec respondents were more confident in the federal government than the nation as a whole.

Interestingly, Canadians' confidence in the federal government closely mirrored their confidence in other institutions in Canadian society as well, such as the civil service, banks, railways, crown corporations and oil companies.⁴ Figure 2 illustrates just how strong the relationship between confidence in the federal government and other institutions has been over the past decade: When respondents' confidence in the federal government increased, so did their confidence in these other institutions.

3- The question of Canadian confidence in the federal government is explored in further detail in Richard Johnston, "A Question of Confidence: Revisited," Paper presented at the 1993 Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Carleton University, Ottawa, Ontario, June 9-11.

4- Decima Research, Quarterly Reports, various.

Figure 2: Correlations in Institutional Confidence



Attitudes Toward Politicians

When asked how they described their feelings toward politicians, it is quite obvious how unfavourable they have become in the eyes of Canadians.⁵ As Table 3 demonstrates, even though feelings have become increasingly unfavourable, an electoral pattern similar to that found with respect to confidence in the federal government is evident in attitudes toward politicians.

The way in which Canadians describe their elected representatives has also changed over the past 15 years. According to Canadian National Election Studies,⁶ as shown in Figure 3, decreasing percentages of respondents believe that federal politicians are "smart" and "trustworthy", while increasing percentages believe that their representatives "waste money" and are "dishonest".

5- Decima Research, Quarterly Reports, various.

6- Canadian National Election Studies; the Political Support in Canada Surveys.

Figure 3: Feelings About Politicians

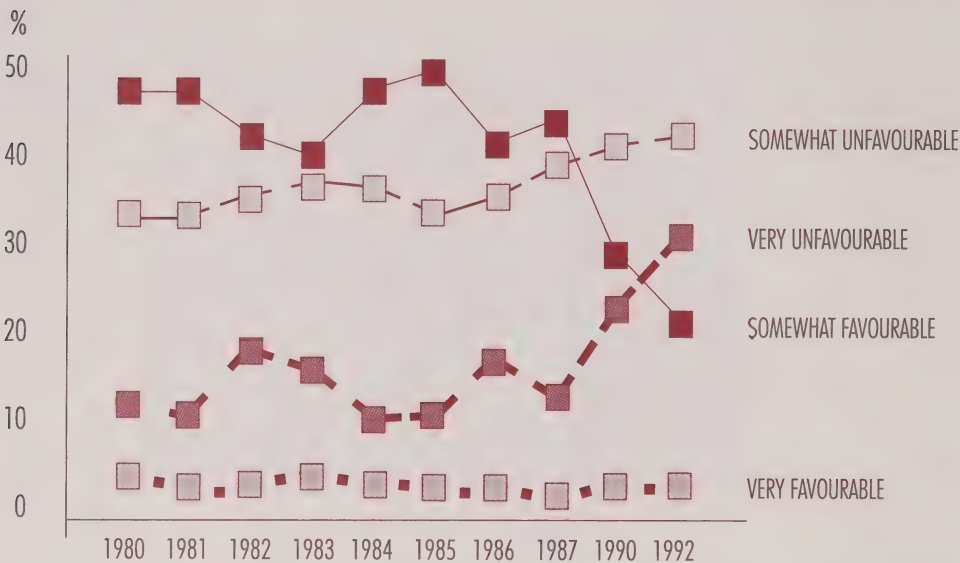
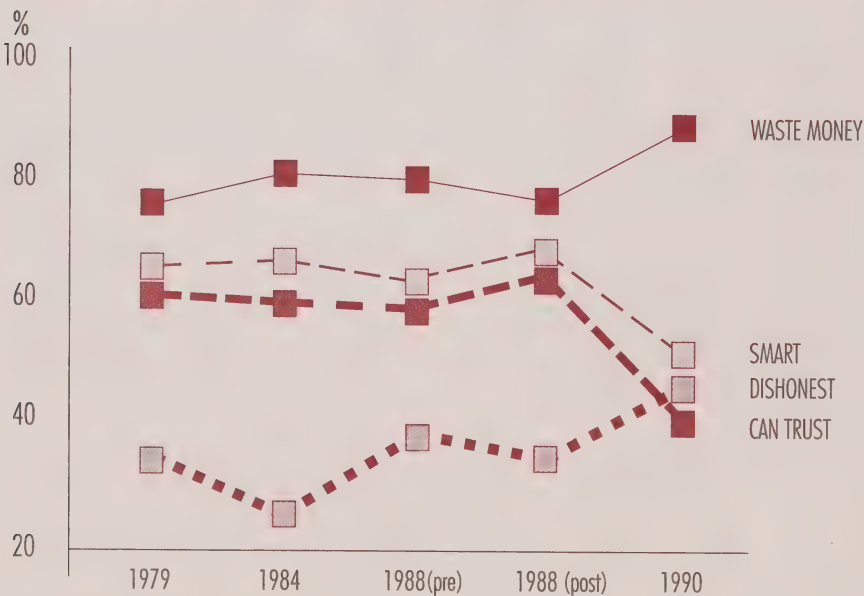


Figure 4: Trust in Federal Politicians

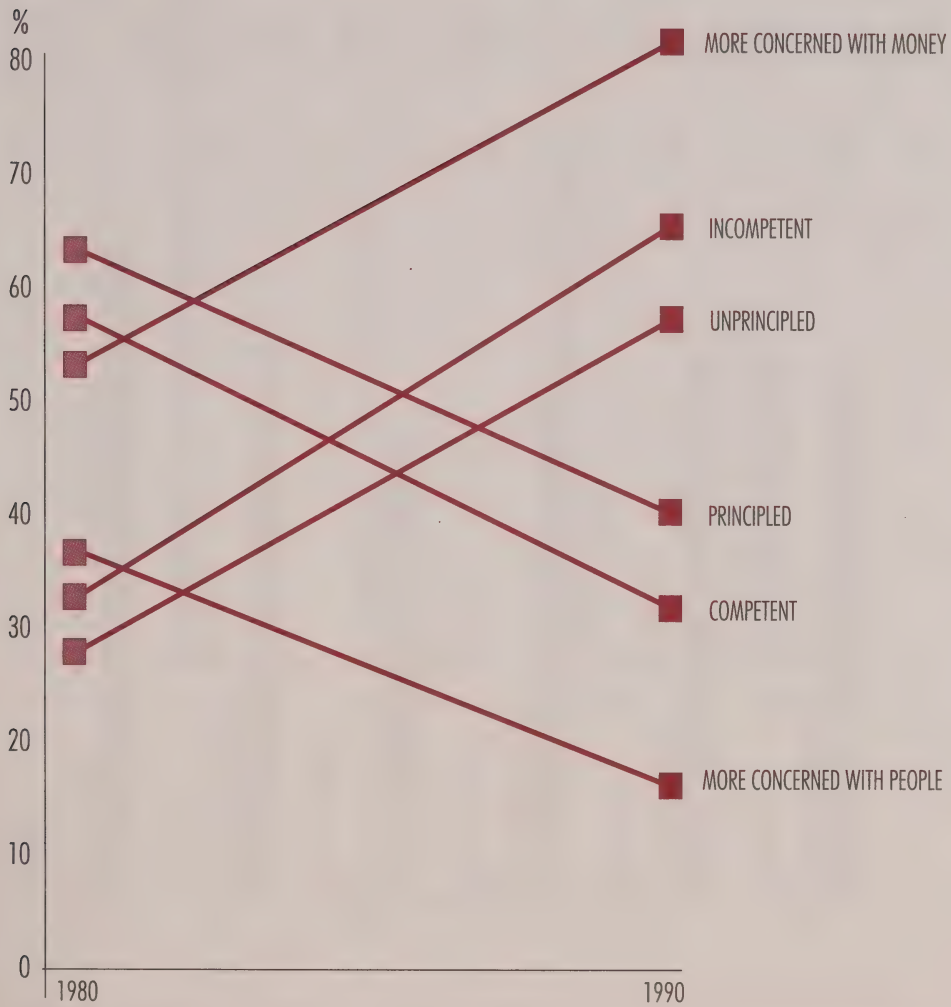


1988 (pre) = Survey done before the General Election

1988 (post) = Survey done after the General Election

This trend is also evident in Canadians' perceptions of politicians in general over the same period.⁷ In 1980, more Canadians typically viewed politicians as "principled," "caring," "honest," "truthful," "competent," "hardworking". In 1990, by contrast, politicians were viewed increasingly as "unprincipled", "incompetent", and even "more concerned with money than with people", as Figure 5 demonstrates.

Figure 5: Descriptions of Politicians

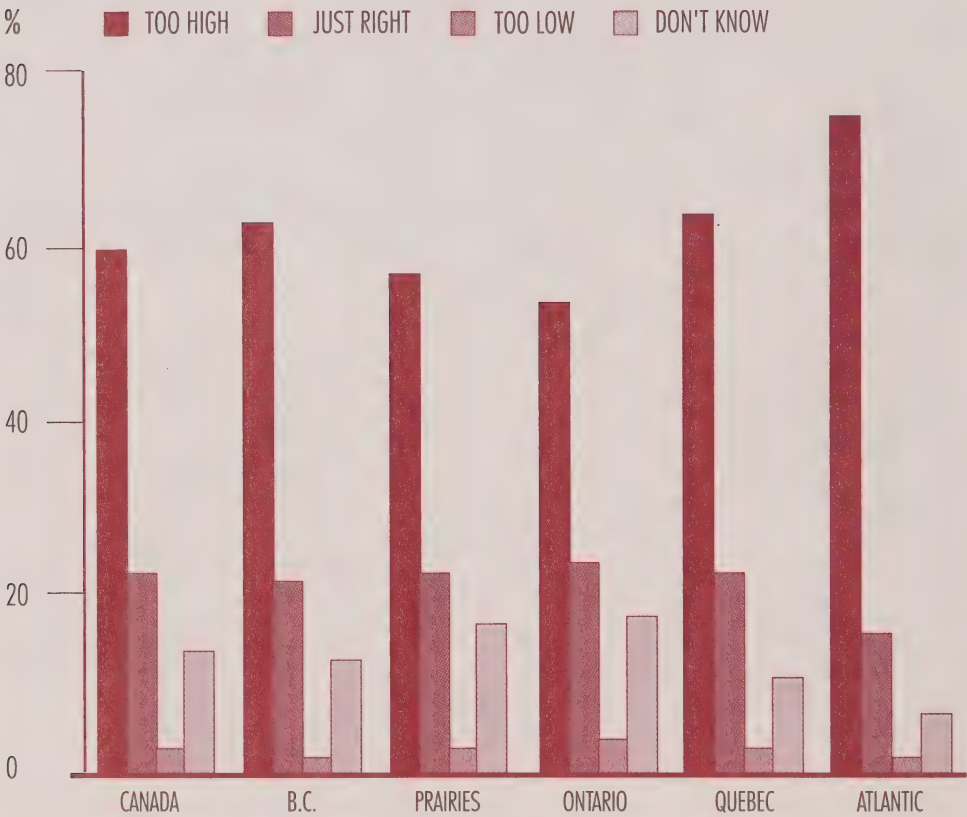


7- Canadian National Election Studies; the Political Support in Canada Surveys.

Attitudes Toward Representatives' Compensation

While Canadian attitudes toward political institutions and players have been relatively well documented over the past 15 years, only one study has attempted to assess Canadian attitudes toward the specific issue of representatives' compensation. In 1989, Gallup surveyed Canadians' attitudes toward representatives and reported that 60% of respondents believed that the salaries of their representatives were "too high",⁸ as Figure 6 documents.

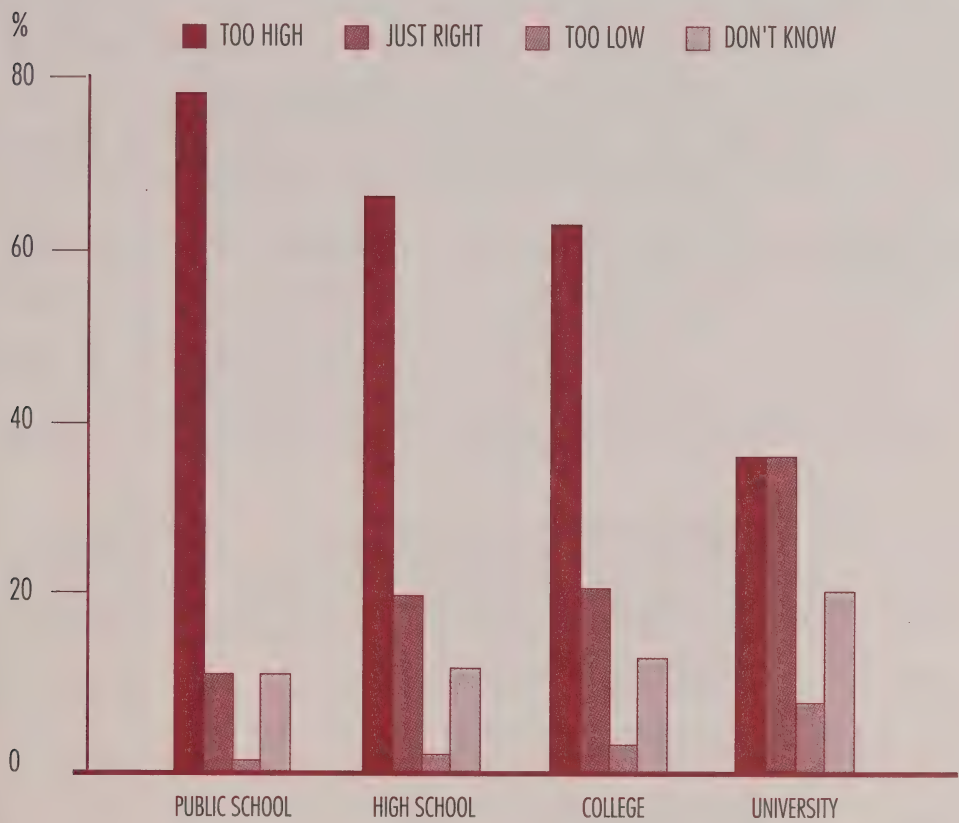
Figure 6: Attitudes toward Salary Levels (By Region)



8- Canadian Institute of Public Opinion (Gallup). April 24, 1989.

Respondents with at least a university education were less likely to agree that the salaries of Members of Parliament were “too high” than were those respondents with less than a university education, as Figure 7 demonstrates.

Figure 7: Attitudes toward Salary Levels (By Education)



The Commission's Survey

With the exception of the survey conducted by Gallup in 1989, there has been no attempt to document public attitudes toward representatives’ compensation. To get a better sense of public attitudes on this issue, the Commission hired the Angus Reid Group to conduct a survey which explores the issue of representatives’ compensation in some depth. 1 500 respondents from across Canada were asked 6 questions between

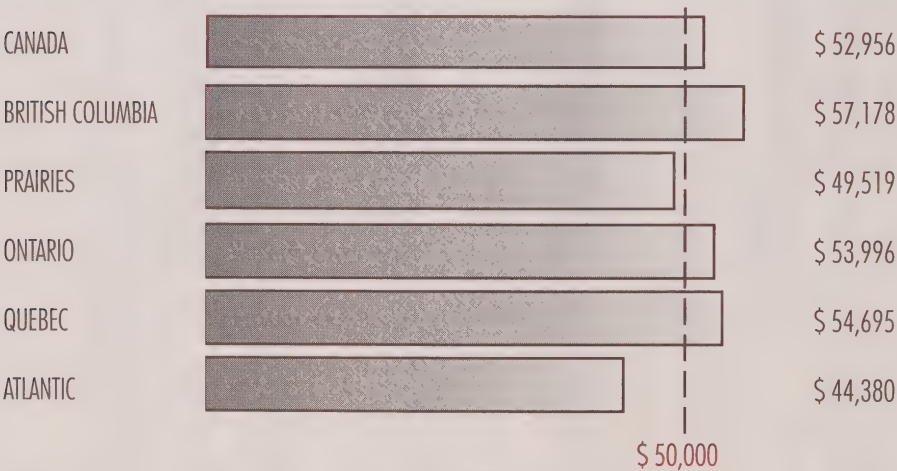
March 18 and March 24, 1994. The results of this survey are reported as follows:

QUESTION ONE: The first question asked respondents to imagine that they were a personnel manager responsible for hiring someone to do the following on issues that are important to their community:

- communicate with the media
- run two offices with a total staff of 8 to 10
- sit on and contribute to committees that would investigate issues, like a lawyer or policy expert would
- explain their community's interests to the federal government
- help people in the community who have problems with federal government programmes such as unemployment insurance or pensions.

Respondents were asked how much a person who performs these duties should be paid. The results are as follows:

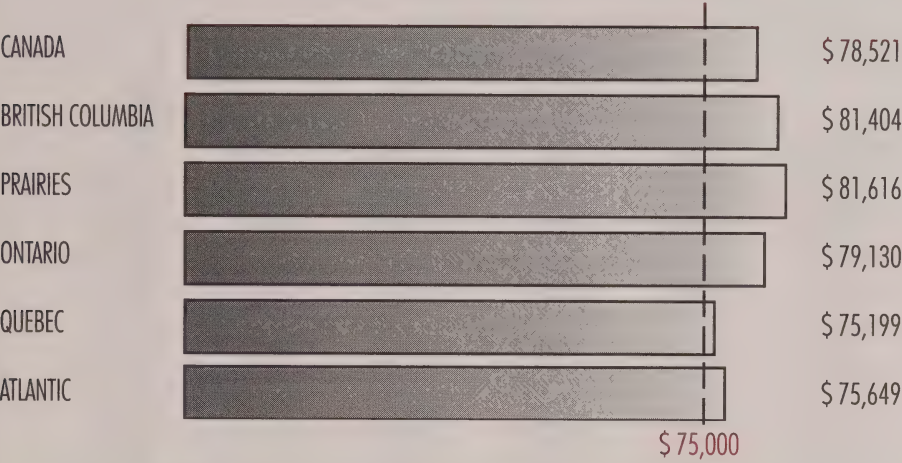
Figure 8: Results of Survey (Question 1)



Only 26% of respondents from across the country believed that a person who performed these duties should receive a salary greater than \$60,000.

QUESTION TWO: In the second question, respondents were told that the job described to them in Question One was that of a Member of Parliament. Respondents were then asked how much, including tax-free allowances, Members of Parliament are paid each year. The results are as follows:

Figure 9: Results of Survey (Question 2)

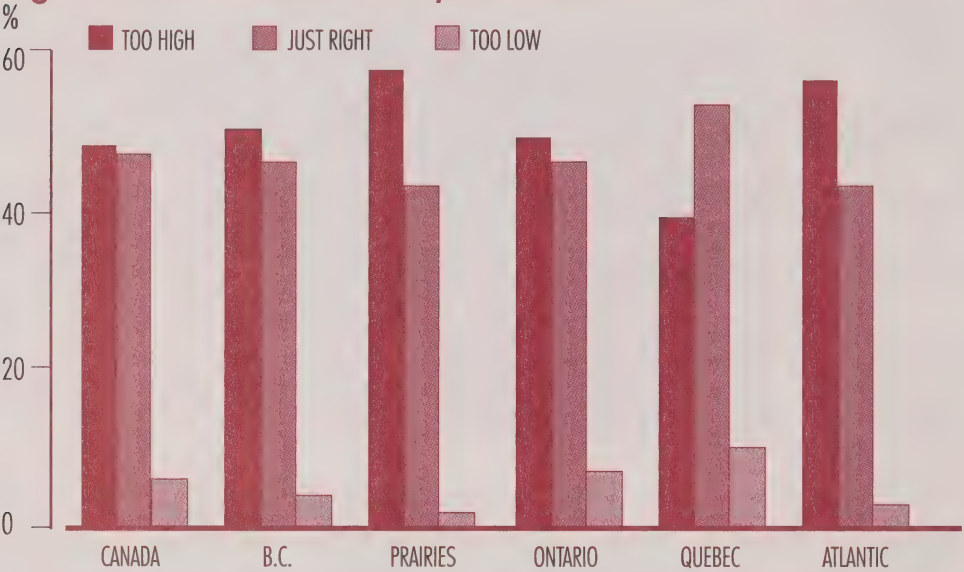


QUESTION THREE: Respondents were next asked how many hours per week they thought a Member of Parliament spent in performing the tasks described in the first question. The results are as follows:

RESULTS OF SURVEY (Question 3)		Table 1
REGION	HOURS WORKED/WEEK	
CANADA.....	44	
BRITISH COLUMBIA.....	45	
PRAIRIES.....	40	
ONTARIO.....	42	
QUEBEC.....	49	
ATLANTIC.....	40	

QUESTION FOUR: In the fourth question, respondents were told that Members of Parliament currently receive a basic salary of \$64,400 and an additional \$21,300 in the form of a tax-free allowance, as well as a \$6,000 living allowance. Respondents were then asked if Members of the House of Commons are paid too much, about right or too little. The results are as follows:

Figure 10: Results of Survey (Question 4)



QUESTION FIVE: Respondents were then given the opportunity to explain their opinion about Members of Parliament's pay. The results are as follows:

Table 2

RESULTS OF SURVEY (Question 5)

TOP SIX REASONS	CANADA	B.C.	PRAIRIES	ONTARIO	QUEBEC	ATLANTIC
	%	%	%	%	%	%
Don't work hard enough.....	16	14	20	14	21	7
Over-paid/greedy.....	14	10	7.5	8	31	15
Receive enough in other benefits.....	13	16	15.5	11	16	6
Should be the same as average Canadian..	10	6	10	13	6	14
Appropriate amount compared to other professions.....	9	11	12.5	11	5	3
Good salary for what they do.....	8	4	5	10	7	12

Survey Analysis

As with public attitudes toward political institutions and representatives in general, one of the main determinants of attitudes toward representatives' compensation is region or province. As responses to Question Four indicate, respondents from Quebec are more willing to believe that Members of Parliament are fairly paid than respondents in the rest of the country. Two other important factors influence respondents' attitudes toward Members of Parliament's compensation: Level of Education and Level of Income.

1- LEVEL OF EDUCATION: When asked how much a person who performs the duties described to them in Question One should be paid, respondents estimated as follows:

Table 3

DUTIES PERFORMED (By Education)

LEVEL OF EDUCATION	ESTIMATED SALARY
PUBLIC SCHOOL.....	\$ 49,890
HIGH SCHOOL.....	\$ 52,789
SOME UNIVERSITY.....	\$ 52,438
UNIVERSITY.....	\$ 55,603

Level of education also has an effect upon respondents' estimation of representatives' pay. When asked how much Members of Parliament are paid per year, responses were as follows:

Table 4

MEMBERS' PAY (By Education)

LEVEL OF EDUCATION	ESTIMATED SALARY
PUBLIC SCHOOL.....	\$ 77,255
HIGH SCHOOL.....	\$ 78,409
SOME UNIVERSITY.....	\$ 79,475
UNIVERSITY.....	\$ 78,305

Level of education has a similar effect upon respondents' estimation of the Members of Parliament's average work week.

Table 5

HOURS WORKED (By Education)

LEVEL OF EDUCATION	HOURS WORKED/WEEK
PUBLIC SCHOOL.....	41.8
HIGH SCHOOL.....	43.0
SOME UNIVERSITY.....	41.5
UNIVERSITY.....	47.8

As with the Gallup survey of Canadians attitudes toward Members of Parliament's compensation, level of education seems to have a significant influence upon respondents' opinion of whether Members of Parliament are paid too much, about right or too little.

Table 6

ATTITUDES (By Education)

LEVEL OF EDUCATION	TOO MUCH	ABOUT RIGHT	TOO LITTLE
PUBLIC SCHOOL.....	47%	45%	7%
HIGH SCHOOL.....	52%	43%	5%
SOME UNIVERSITY.....	47%	48%	4%
UNIVERSITY.....	42%	48%	9%

When given the opportunity to explain their opinion, respondents answered as follows:

Table 7

REASONS (By Education)

TOP SIX REASONS	PUBLIC SCHOOL	HIGH SCHOOL	SOME UNIVERSITY	UNIVERSITY
Don't work hard enough.....	13%	17%	18%	12%
Over-paid/greedy.....	13%	14%	13%	16%
Receive enough in other benefits.....	10%	14%	16%	11%
Should be the same as average Canadian..	12%	10%	10%	11%
Appropriate amount compared to other professions.....	5%	8%	10%	13%
Good salary for what they do.....	6%	9%	8%	7%

2- LEVEL OF INCOME: As with level of education, level of income has a significant influence on Canadians' attitudes toward representatives' compensation. When asked to estimate the salary of an individual who performs the tasks described in Question One, respondents answered as follows:

Table 8	
DUTIES PERFORMED (By Income)	
LEVEL OF INCOME	ESTIMATED SALARY
LESS THAN \$30,000.....	\$ 46,474
BETWEEN \$30,000 AND \$59,000.....	\$ 53,540
MORE THAN \$60,000.....	\$ 57,078

When asked to estimate how much Members of Parliament are paid per year, respondents answered as follows:

Table 9	
MEMBERS' PAY (By Income)	
LEVEL OF INCOME	ESTIMATED SALARY
LESS THAN \$30,000.....	\$ 78,210
BETWEEN \$30,000 AND \$59,000.....	\$ 78,264
MORE THAN \$60,000.....	\$ 78,805

Level of income had an even greater effect upon respondents' estimation of a Member of Parliament's average work week:

Table 10	
HOURS WORKED (By Income)	
LEVEL OF INCOME	ESTIMATED HOURS
LESS THAN \$30,000.....	43.0
BETWEEN \$30,000 AND \$59,000.....	42.7
MORE THAN \$60,000.....	46.2

When asked if Members of Parliament are paid too much, about right or too little, level of income influenced responses as follows:

Table 11

ATTITUDES (By Income)

LEVEL OF INCOME	TOO MUCH	ABOUT RIGHT	TOO LITTLE
LESS THAN \$30,000.....	55%	40%	4%
BETWEEN \$30,000 AND \$59,000.....	46%	47%	6%
MORE THAN \$60,000.....	40%	50%	9%

When given the opportunity to explain their opinion, respondents answered as follows:

Table 12

REASONS (By Income)

TOP SIX REASONS	< \$30,000	\$30,000 - \$59,000	> \$60,000
Don't work hard enough.....	15%	16%	18%
Over-paid/greedy.....	16%	13%	13%
Receive enough in other benefits.....	8%	15%	15%
Should be the same as average Canadian..	12%	10%	10%
Appropriate amount compared to other professions.....	10%	6%	15%
Good salary for what they do.....	9%	8%	5%

Public Opinion In Canada: Summary

In the broader context of public attitudes toward political institutions and politicians, it is not surprising to find that 47% of Canadians find their representatives' compensation too high, while only 46% find it about right. As studies have shown, Canadians' views on this issue are closely tied to the fact that their attitudes with regard to political institutions and politicians have grown increasingly unfavourable over the past 15 years.

As the results of the Angus Reid Group survey indicate, the three most important factors influencing Canadians' views with respect to Members of Parliament's compensation are: 1) level of education; 2) level of income; and 3) region or province of residence. The influence which levels of education and income have upon responses indicates that the higher a respondent's education and level of income are, the more accurately

respondents are to estimate Members of Parliament's salaries. Respondents with higher levels of education and income are also more likely to believe that Members of Parliament are adequately paid within the context of other professions. These results reflect the fact that Canadians with higher education and levels of income are more likely to know more about Members of Parliament's jobs and, as a result, view their salaries accordingly than do those Canadians with less education and lower levels of income.⁹

As with levels of education and income, place of residence is also a strong determinant of respondents' views on representatives' compensation. Respondents in Quebec are more likely to believe that Members of Parliament receive a fair and equitable compensation than do respondents in the rest of the country. Quebec participants are more likely to respond in this manner due to their historic willingness to place their confidence in political institutions in general.

DEVELOPMENT OF PROVINCIAL POLICIES

In most provinces, the issue of representatives' compensation has moved beyond the realm of opinion directly into the policy arena. This section provides an overview of some of the more interesting developments on the provincial front.

Alberta

In Alberta, Premier Ralph Klein announced in the Spring of 1993, that "There will be no pension plan [for Members of the Legislature] after the next election." In May, 1993, Bill 66, an *Act to Amend Members of the Legislative Assembly Pension Plan*, was passed by the Alberta Legislature.¹⁰ According to the terms of the Act, the Members' pension plan was to be scrapped at the next provincial election. As well, Members of the Legislative Assembly elected in 1989 would have contributions they made to the plan returned to them. The matching contribution by the Alberta government was forfeited. For those Members of the Legislative Assembly retiring before the next election, pension benefits were to be reduced from a rate of 4% *per annum*, to 3%. Former Members of the Legislative assembly who applied for and received pension benefits between 1989 and the introduction of the Act (i.e., 1993), would have to return monies to the Government. All Members of the Legislative Assembly are required to pay back the difference between what their payment would have been when calculated at the new 3% rate instead of the previous 4% rate. In addition to the pension plan cancellation, former Members of the Legislative Assembly's pensions will be suspended if they work for more than a limited period of time for any employer covered by the Public Service

⁹ This conclusion is also suggested by Louis Massicotte in his background study prepared for this Commission. This study is entitled "La rémunération des Parlementaires fédéraux".

¹⁰ Government of Alberta, Office of the Premier, News Release, April 30, 1993.

Management Pension Plans, thus eliminating "double-dipping".

In December, 1993, Members of the Alberta Legislative Assembly voted to cut their salaries and allowances by 5%. The Premier's \$5,000 representational allowance was also eliminated, as were cars for legislative committee chairs.¹¹

Manitoba

In July, 1993, Bill 55, *The Legislative Assembly Amendment and Consequential Amendments Act*, was passed with all-party support by the Manitoba Legislature. Under the terms of the Act, a special Commission was established to review and determine all aspects of compensation for Members of the Manitoba Legislative Assembly, including salary, accountable allowances and pension benefits. The mandate of the Commission also extended to levels of pay for Executive Council and additional responsibilities in the operation of the Legislature. Unlike the federal Commission to Review Members of Parliament Allowances, the recommendations of the Manitoba Commission are binding, and will come into force on the first day of the next Legislature.

The Commission's recommendations are based on the principles of transparency, accountability and fairness. According to the Commission:

The public has the right to understand in a straight forward fashion the level of pay received by an MLA; an MLA has the right to be able to account for a specific level of allowances that is not clouded by issues surrounding an incomprehensible system. It is essential that a clear distinction be made between pay that is provided to the MLA directly (as compensation for the responsibilities of the job of the MLA) and accountable allowances that are provided in support of the MLA to allow him/her to perform this job.¹²

These principles underlie the Commission's recommendations.

For the Manitoba Commission, Members' basic indemnity, tax free allowance, tax savings on that allowance, car allowance and cost of living adjustments were considered as components of a total discretionary income. This structure, according to the Commission, is "confusing, obscure and seems unfair to the general public."¹³ Accordingly, the Commission recommended the elimination of both the tax-free and car allowances, and the creation of a single salary payment. Members' salaries are to be subject to an annual adjustment calculated as the percentage change (either up or

11- Government of Alberta, Office of the Premier, News Release, December 8, 1993.

12- Manitoba Legislature, Report of the Indemnities and Allowances Commission, March 1, 1994.

13- Ibid., p. 14

down) in the average yearly wage in Manitoba. To emphasize the importance of Members' legislative duties, the Commission recommended a deduction of \$200.00 per day when a Member is inexcusably absent.

The amendments to the *Legislative Assembly Act* which established the Commission, stated that the existing pension plan would be terminated after the next election. The Commission was required to decide whether a new plan should be established, and if so, what type. While the Commission found the former pension arrangements "excessively generous" to the point of "exceeding community standards," it nonetheless argued that "some form of retirement arrangement for Members of the Legislative Assembly is not only desirable but also necessary."¹⁴ In contrast to the former plan, however, the Commission argued that any plan adopted had to be easily understood by both Members and the public. Accordingly, the Commission made the following recommendation:

To replace the existing MLA pension plan which will be cancelled after the next election, the Commission has decided on a Registered Retirement Savings Plan retirement arrangement under which MLAs will make a fixed contribution to a plan of their choice, which will be matched by the province...¹⁵

The Commission argued that this arrangement would be sufficient to "provide an adequate level of retirement income" without being overly excessive. The RRSP-based option would also eliminate the practice of double-dipping, and would place former Members on the same level as other Manitobans with respect to pension savings withdrawal. This option would also give the Members (especially the younger ones) the flexibility to transfer the value of their retirement savings to another plan or individual savings vehicle such as an RRSP.¹⁶

With respect to allowances paid in support of the role of the Member, the Commission agreed with the need for an allowance to offset the costs incurred by out of town Members to attend sittings of the Legislature. However, the Commission noted that the former system of paying the allowances did not recognize any differentiation among the financial needs of Members. Accordingly, the Commission recognized three different levels of allowance (City of Winnipeg constituencies, rural constituencies, and northern constituencies) in making recommendations respecting accommodation allowance and travel entitlements. The Commission recommended that all allowance provisions be fully accountable, (i.e., reimbursement upon presentation of receipts).

In keeping with the principle of accountability, the Commission argued that "Complete disclosure and timely reporting are essential factors in providing public

14- Ibid., p.21.

15- Ibid., p.25.

16- Ibid., p.24.

accountability.”¹⁷ The presentation of receipts for expenses incurred, however, is only the first step toward full public accountability. The Commission made the following recommendation:

By June 30th of each year, every member shall prepare an annual report of expenditures claimed under the Temporary Residence Allowance, Commuting Allowance, Constituency Allowance and Travel Allowance. A copy must be provided without delay to the Speaker for tabling in the Legislature, and to an office in the Legislative Building designated by the Legislative Assembly Management Commission for purposes of examination by the public during normal business hours. This report shall also be available for examination at the member’s constituency office for at least five years.¹⁸

The public would also be entitled to examine the amount of salary paid to a Member, as well as any contributions made to a Registered Retirement Savings Plan by the Member and the Crown “and the particulars of the amounts and dates of contributions.”¹⁹

The amendments made to the *Legislative Assembly Act* directed the Indemnities and Allowances Commission to recommend a future process by which Members’ salaries, pensions and accountable allowances could be reviewed and adjusted. Recommendations made by the Commission in this respect, however, are not binding.

The Commission recommended that an independent commission be appointed by the Legislative Assembly 6 months after every provincial election, or every 5 years, whichever period of time is greater. The recommendations made by the Commission would have to either be accepted or rejected in their entirety by the Legislative Assembly. Rejection by the Assembly would require the Commission to reconsider their recommendations and re-submit a revised version. The Legislative Assembly would then have to approve or reject the recommendations with no power to amend them.

New Brunswick

In the Spring of 1992, the Legislative Assembly of New Brunswick directed the Standing Committee on Legislative Administration to examine the services and allowances of Members. The Committee’s Report, tabled in December, 1992, focused on three issues: Members’ constituency services; Members’ allowances; and career re-establishment compensation.

17- Ibid., p.57.

18- Ibid., p.58.

19- Ibid.

The Committee began its Report by noting that Members of New Brunswick's Legislative Assembly receive no resources for constituency support. Accordingly, the Committee recommended that a Riding Constituency Allowance be created to defray the costs of office accommodation, office operations and staff.²⁰

The Committee focused on two features of the Members' Retirement Benefit Plan. First was the fact that there is no minimum retirement age, but a minimum ten year vesting period. The Committee recommended that amendments be made to the plan to establish the normal retirement age at 60 after 5 years of service. The second feature addressed by the Committee was the re-employment restrictions placed on Members in receipt of a retirement allowance who chose to return to work within the civil service. Following federal precedence, the Committee recommended that the current practice of suspending former Members' pension benefit payments if they choose to return to work in the public service, be abolished. The Committee recommended doing so because Members could receive a pension benefit if they returned to work as a judge, full-time school teacher, or in a hospital.²¹ Third, the Committee recommended that a Career Re-establishment Compensation Allowance be created comparable to allowances paid in other provinces, for those Members who do not qualify for a pension.²²

Ontario

According to Section 75 of the *Legislative Assembly Act of Ontario*, the Commission on Election Finances is required to "review and make such recommendations as it considers proper in respect of the indemnities and allowances of Members of the Assembly." Since its Fourteenth Annual Report, the Commission has focused on the structure of Members' compensation. The Commission reiterated its position in the Seventeenth Report:

The structure of indemnities and allowances for Members of the Legislature has developed into a veritable patchwork which cries out for reform. In the absence of an adequate basic indemnity...the Board of Internal Economy has approved a wide range of supplementary indemnities for positions in the Legislature, in its committees and in the caucuses...The whole structure needs to be rationalized.²³

20- Legislative Assembly of New Brunswick, Report of the Standing Committee on Legislative Administration, December, 1992, p.2.

21- Ibid., pp. 3-6.

22- Ibid., p.7.

23- Legislative Assembly of Ontario, The Seventeenth Report of the Commission on Election Finances Containing Recommendations in Respect of the Indemnities and Allowances of Members of the Legislative Assembly, February 2, 1994, p.2.

The Commission argued that the first change which could easily be made was with respect to the nomenclature describing how Members are paid. According to the Commission, "The job of Members of the Legislature is now full-time. Therefore, the anachronism of referring to their remuneration as a sessional indemnity should be dropped; they are in receipt of a salary."²⁴

Of more substance, the Commission recommended rolling the tax-free component of the expense allowance (\$24,475, adjusted for taxes) and the Committee Allowance (\$4,308) into the salary component (\$47,820) to create a base salary of \$76,603. This figure was justified on the grounds that the average wage paid to professionals was \$78,000.

Finally, with respect to Retirement Allowances, the Commission recommended "that the criteria for eligibility with respect to Members' pensions should be reviewed".²⁵

Prince Edward Island

In January, 1994, Premier Catherine Callbeck announced her Government's response to the *Report of the Commission of Inquiry Established to Examine the Adequacy of Indemnities, Salaries and Allowances Paid to Members of the Legislative Assembly*. In her address to the Assembly, Premier Callbeck described the mood of Islanders as follows:

The people of the Province, in my opinion, want MLAs to be fairly compensated for their work. However, Islanders also have made it very clear they want their MLAs to lead by example when it comes to fiscal restraint and their own remuneration.²⁶

In response to this mood, Premier Callbeck announced that such smaller perquisites of public office in PEI as golf and ski passes and free motor vehicle registration would be eliminated. With respect to the larger budget items, Premier Callbeck called for the elimination of the following benefits:

- the additional tax-free allowances paid to the Speaker and Deputy Speaker;
- the additional salary and vehicle provided to the Government Caucus Chairperson;
- the *per diem* and meal expense allowances paid to Members for intersessional Committee work; and
- the meal allowances paid to Members for each day the Legislature is in session.

24- Ibid.

25- Ibid., p.3.

26- Statement by Premier Catherine Callbeck Regarding Implementation of Recommendations Contained in the Report of the O'Brien-Roche Commission on MLA's Indemnities, Salaries and Allowances, January 28, 1994.

In addition to these measures, Premier Callbeck created a new regime of accountability for mileage expenses and the introduction of financial penalties for non-attendance at legislative sessions.

With respect to the Members' pension plan, Premier Callbeck argued that "The present pension scheme is neither financially sound, nor acceptable to the public, and it must be brought to a close." Accordingly, the Premier announced that her Government would introduce legislation to "terminate the present pension plan, effective at the dissolution of the present Assembly." No replacement for the plan was announced.

FEDERAL REVIEW AND REFORM EFFORTS

In contrast to most provinces, a statutory compensation review mechanism in the form of the Commission to Review Allowances of Members of Parliament has been in place at the federal level since the early 1970s. Over the course of five Commission reviews, various recommendations have been made. Table 13 summarizes these recommendations.

Some of the more significant recommendations which Parliament has adopted over the years include:

- 1) **the Beaupré Committee's recommendation** that a statutory commission be established every new Parliament to inquire into the adequacy of Members' compensation;
- 2) **the Clarke-Campbell Commission's recommendation** that the Members of the House of Commons' principal budget, constituency operating and travel allowance, as well as office equipment allowance, be rolled into a single global allowance;
- 3) **the St.Germain-Fox Commission's recommendation** that a \$6,000 travel status allowance be introduced to cover the costs of accommodation for Members of the House of Commons while in Ottawa; and,
- 4) **the St.Germain-Fox Commission's recommendation** that the membership of the Commission include at least one non-former Member of Parliament.

While not all of the previous Commissions' recommendations were specifically adopted by Parliament, most of the Commissions' reports provided at least the rhetorical context within which adjustments to Members of Parliament's compensation were made.

The Sobeco Ernst & Young Report

Despite the existence of a formal statutory review mechanism, the Treasury Board invited firms to submit tenders to carry out a study of compensation paid to Members of the Senate and the House of Commons in May, 1993. The successful firm, Sobeco Ernst & Young of Montreal, submitted its final report to the President of the Treasury Board at the end of February, 1994.

Members of the House of Commons' Expense Allowance

The authors of the Sobeco Ernst & Young *Report on Parliamentarians' Compensation* argue that the existing structure does not adequately reflect the diversity of expenses different Members of the House incur in the course of representing their constituents. To better assess the range of expenses incurred in the line of duty, a survey of over 1000 former and active members of Parliament was conducted. The results of the survey are reported in Table 14.²⁷

Results from the survey suggest that much more flexibility needs to be introduced into the expense allowance system to ensure that the range of legitimate financial expense needs are adequately satisfied. With respect to the Senate, it should be noted that 97% of active and former Members felt the existing expense allowance structure was not adequate. To ensure that more equity and accountability are introduced into the expense allowance structure, the Report recommends that:

1) the \$6,000 accommodation allowance, intended to reimburse Members for housing and lodging, be increased to \$14,000, and that the existing rules (reimbursement upon presentation of receipts) be maintained. This increase should be accompanied by a reduction in the tax-free expense allowance of \$21,300 to \$13,300. With respect to this remaining amount, one of two options is recommended:

i) either replace the expense allowance with an expense budget, where reimbursement would be made only upon presentation of receipts, to the new maximum of \$13,300; - or -

ii) continue to pay the proposed \$13,300 allowance as it currently is paid without supporting documents, on the condition that Members provide an annual expense report to Parliament (as proposed by the Auditor General).

²⁷ Results based on 1041 questionnaires sent out to active and former Members and Senators; 372 total responses (36%), 352 useable responses (34%). Breakdown of responses is as follows: Senators, 26%; Newly elected, 30%; Re-elected, 36%; left in October 1993, 48%; former MPs who left prior to October, 1993, 35%.

THE RECOMMENDATIONS OF THE FORMER COMMISSIONS

Categories of Recommendations	Beaufré Committee (1970)	Hales Commission (1979)	McIsaac-Balcer Commission (1980)	Clarke-Campbell Commission (1984)	St-Germain-Fox Commission (1988)
1- Sessional Indemnity House of Commons	abolish existing indemnity and expense allowances; replace with a basic salary of \$25,000, to be increased by \$25,000 in the following year, a 2.2% increase over the next four years.	increase existing indemnity of \$28,600 by \$5,000 to \$33,600	MPs' indemnity to be increased parallel to the salaries of the professional/managerial class in the private and public sectors. Parity would attained with an average of 10% over a four year period, with a total increase of \$45,000.	eliminate indemnity and set new salary at \$69,000; future adjustments made according to changes in the Industrial Aggregate Index.	raise of 4%, to be adjusted according to the average of the CH and Industrial Aggregate Index
2- Tax-free Allowances	elimination of all tax-free and non-accountable allowances, including motor car and residence allowances.	eliminate all tax-free allowances, to be replaced by specialized allowances.	reduction of current level of tax-free allowance of \$13,500 to \$7,500; future adjustments to be tied to changes in CPI.	eliminate tax-free allowance	adjusted according to the same formula used for salary
3- Sessional Indemnity Senate	abolish existing indemnity and expense allowances; replace with a basic salary of \$17,000, to be increased by \$20,000 in the following year, a 2.2% increase over the next four years.	no change.	increase according to existing formula	reduce Senators' indemnity to \$54,600 and maintain it at 80% of MP's salary.	n/a
4- Travel	permit 10 of the 52 return air trips be used for parliamentary business anywhere in Canada; spouse use of up to 6 round trips between Ottawa and residence per year; reimbursement of constituency travel of 16 cents per mile; air and boat travel of up to \$750 per annum, and accommodation of up to \$500 per annum.	elimination of all restrictions on Members' use of transportation allowances (i.e., use by spouse; destination).	eliminate restrictions on rural MPs' expenses; reimbursable upon receipt.	unlimited travel for Senators and Members of the House for travel within Canada, except for MPs within their constituencies.	Senators follow the example of House Members by having travel bonus points accrue to Parliament rather than to themselves.
5- Living Allowances	reimbursement of up to \$200 per month while in Ottawa for parliamentary business.	a special advisory commission be struck to consider and set such allowances as related to accommodation and travel.	\$500 per month accountable accommodation allowance.	living and accommodation allowance of \$100 per day for non-commuters when attending sittings.	creation of a new \$6,000 allowance for accommodation
6- Other	future adjustments should not be tied to economic indicators or the salary structure of the public service; a new commission, to be guided by a joint committee of the House and Senate, be established every new Parliament	n/a	full disclosure of MPs' travel expenditures, to be tabled quarterly and fully available to Canadian public.	1) establish an annual salary of \$6,600 for chairpersons of parliamentary committees; 2) replace the principal budget constituency operating allowance, constituency travel allowance and office equipment allowance with a global allowance; 3) public disclosure of all payments to parliamentarians.	1) reform of penalties for non-attendance of Senators (\$500 fine less from salary, \$100 per day when absence allowance); 2) reimbursement of transportation provisions to cover up to nine months (100% of former pay for six months, 75% of former pay for next three months, and 50% for a final three months) for those members not eligible for pension; 3) former Prime Ministers

RECOMMENDATIONS OF PREVIOUS COMMISSIONS

Table 13

Table 14

RESULTS OF THE SOBECO SURVEY: EXPENSES

QUESTIONS	RESPONSES
EXPENSES: MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS	
Expense allowance is inadequate	30%
Expense allowance is generous.....	8%
Expense allowance is too generous.....	20%
Spend more than expense allowance limit.....	30%
Spend exactly expense allowance limit.....	40%
Spend less than expense allowance limit.....	30%
Feel expense allowance should remain as is.....	66%
Feel expense allowance be integrated in salary.....	33%
EXPENSES :MEMBERS OF THE SENATE	
Expense allowance is inadequate.....	97%
Expense allowance is adequate.....	3%

Senators' Expense Allowance

In the course of their consultations, the authors of the Sobeco Ernst & Young Report found that Senators spend, on average, \$9,000 of their \$10,100 expense allowance on housing and lodging. This is reflected in the fact that 97% of Senators surveyed found the expense allowance system unacceptable. To ensure that Senators are not unduly penalized for performing their duties as Parliamentarians, the Report recommends that:

- 2) a portion of the Senators expense allowance be converted into an accommodation allowance (i.e., for housing and lodging), reimbursable upon presentation of receipts, to a maximum of \$9,000; and that
- 3) the Senators' current expense allowance be reduced from \$10,000 to \$6,000, but with expenses also reimbursed only upon presentation of receipts.

Retirement Allowances

Perhaps the most detailed aspect of the Sobeco Ernst & Young Report is that part dealing with Members' Retirement Allowances. According to the Report, the goal of a "true pension plan is to allow a worker to accumulate capital during his or her lifetime. Upon retirement this capital will allow him or her to maintain a lifestyle comparable to the one enjoyed prior to retirement; it is generally recognized that this accumulation is done over the entire active life of the participant, not only during the last few years of work".²⁸ In keeping with this goal, most Canadians are not eligible to receive pensions until at least the age of 60 (with full benefits), or age 55 (with reduced benefits). Similar rules govern provincial representatives' retirement allowance provisions.

The authors argue that the current vesting practice, i.e., upon leaving public office after at least six years service, does not conform to Canadian standards. Accordingly, it is recommended that:

4) the retirement pension provided by the plan should not be payable before the age of 55.

With respect to pension accumulation rates, the current rate of 5% of a Member of Parliament's sessional allowance is more than double the rate generally enjoyed by the private — and most parts of the public — sector. As such, Members of Parliament have the opportunity to accumulate a retirement pension within a pension plan or a RRSP during the period which preceded his or her election. The Report concludes from this that "the current rate of accumulation is not necessary for the Member to receive an adequate revenue upon retirement"²⁹. Furthermore, the current rate of 5% for the best 6-year average is double that allowed by the *Income Tax Act*. Accordingly, it is recommended that:

5) the pension accumulation rate be reduced to 2% of compensation for each year of service and then applied to the highest three years of compensation instead of six years, as is now the case.

The Report argues that full indexation is neither necessary nor equitable. While some indexation is necessary to protect former Members of Parliament against high inflation, pensioners should absorb the effects of inflation in low inflationary periods in the same way as the general population does.

In the place of the present system of full indexation, the Report suggests that:

²⁸- Sobeco Ernst & Young, Report on Parliamentarians' Compensation, p.66.

²⁹- Ibid., p. 67

6) Members of Parliament's pensions be indexed annually to the excess of inflation over 3%, with the stipulation that the pension, payable to a Member of Parliament who left office before retirement, should be indexed to the totality of inflation between the date of leaving office and the date of pension commencement;

7) if the above changes are made, the contribution rate could be substantially reduced. A contribution rate of 5% should be considered;

8) that the possibility of transferring entitlements to another pension plan be added to the plan.

Group Benefits

For individuals who receive a minimum annual salary of \$64,400, the deductible paid by a Member for health and dental care is comparatively low, i.e., \$25 for single Members; \$40 for family. In the interest of fairness, it is recommended that:

9) the deductible for a Member of Parliament and his or her family should be in the order of \$250 for health insurance including dental care. This deductible should be indexed to inflation on an annual basis.

In the course of their consultations, the authors also noted that non-returning Members of Parliament found it difficult to replace group insurance immediately after termination of their parliamentary duties. Accordingly, they recommend that:

10) group medical insurance be maintained for the period during which the termination allowance is paid, as is generally the case in the private sector.

Career Transition Provisions

In the survey of former and active Members of Parliament, the adequacy of the existing career transition provisions was canvassed. The survey also inquired into the employment prospects experienced by Members of the House of Commons who returned to private life. The results are reported in Table 15.

The results suggest that while the existing provisions governing career transition were adequate for the one period which they were designed to cover, there is a need to establish some mechanism by which individuals who have exceptional difficulty finding work after leaving public office can appeal for additional assistance. Accordingly, it is recommended that:

11) an allowance of 1.5 month per year of service in the House of Commons (minimum of 6 months; maximum of 12 months), integrated with the pension plan; and

12) the possibility to appeal (provided that a job search is in progress) for an additional allowance of six months, equal to two-thirds of the basic allowance (also integrated with the pension plan);

Table 15

RESULTS OF THE SOBECO SURVEY: TRANSITION PROVISIONS

QUESTIONS	ACTIVE MEMBERS	FORMER MEMBERS	AVERAGE
SEVERANCE ALLOWANCE			
Inadequate.....	17%	36%	26.5%
Sufficient.....	63%	47%	55.0%
Too generous.....	20%	17%	18.5%
RESETTLEMENT ALLOWANCE			
Inadequate.....	16%	28%	22.0%
Sufficient.....	67%	54%	60.5%
Too generous.....	16%	18%	17.0%
EMPLOYMENT PROSPECT			
Found employment 6 months after leaving office.....		50%	
Found employment 6 to 12 months after.....		32%	
Found employment after 12 months.....		18%	

"Doubled-dipping"

Part of Sobeco Ernst & Young’s mandate was to inquire into the issue of “double-dipping.” Defined as “the receipt of both a retiring allowance and a salary paid by a government body,” the Report notes that the incidence of “double-dipping” would become “negligible” if the proposal to push back the age of pension plan commencement to 60 were adopted. Furthermore, it is pointed out that the “withdrawal of the right

to a pension” would contravene rules established for pension participation by both federal and provincial governments. As a result, the Report stresses the importance of accepting the pension recommendations regarding age of commencement.

Members of the House of Commons' Salaries

Recommendations *vis-à-vis* the sessional indemnity payable to Members of the House of Commons are made within the context of recommendations made to the other components of the Members’ total compensation package. To review, these recommendations are as follows:

- i) increase expense allowance from \$6,000 to \$14,000, and decrease the expense allowance accordingly;
- ii) reduce the value of the pension plan from a salary equivalent of 44% to 12.5%;
- iii) reduce the value of the insurance plan from a salary equivalent of 6,9% to 5.9%;
- iv) increase the value of the severance allowance from 4% of the basic salary to an annual salary equivalent of 7.1%.

The authors of the Report say that these changes would reduce the cash value of these four elements of Members’ compensation by \$12,853 — from \$35,420 to \$22,567. To ensure that Members are not penalized for this loss, they argue that Members’ indemnity would have to be raised by at least \$14,600 to \$79,000. This increase does not take into account the comparative value of Members’ work, though. To do so, a four-step method is used to determine the appropriate level of pay for Members of the House of Commons. The first step in assessing the adequacy of Parliamentarians’ salary is to describe Parliamentarians’ job(s). Unfortunately, the only variable taken into consideration in this connection is the number of hours worked. Table 16 documents the results of the survey.

Table 16				
RESULTS OF THE SOBECO SURVEY: TIME SPENT				
CATEGORY	H of C	SENATE	CDN AVERAGE	PROFESSIONAL
Hours worked (Parliament is in session).....	69.5	46.8	40	50
Hours worked (Parliament is not in session).....	57.3	30.8	—	—
# of weeks vacation.....	2	4	3	4
Statutory Holidays	6	8	10	10

As noted, Members of Parliament work, on average, at least 30 hours per week more than the average work schedule, and 20 hours per week more than the average professional work schedule. Senators work slightly more than the Canadian average, and slightly less than professionals. No other components of Parliamentarians job(s), such as education background, skills required, type of work undertaken, etc., are considered.

The second step is to compare the compensation package available to Canadian Parliamentarians to compensation packages available to elected representatives in six other countries. On the surface at least, Members of the Canadian Parliament are paid slightly less than in the countries surveyed.

We have some reservations about the method by which the comparison was carried out. We believe that the Report does not take full account of: varying job demands in different countries; the number of legislators within a legislative chamber; the existence of supplementary legislative incomes; the relative degree of prosperity of each country; and the comparative career patterns of representatives.³⁰

Another factor which makes comparison difficult is the existence of sources of income which representatives in some countries, receive.³¹ In France, for example, it is common for a Member of the National Assembly to be a Mayor of a town as well as a Representative on the Regional Council at the same time.³² In Britain, it is common practice for Members of the House of Commons to receive an income from representing varied interests.³³

The third step of Sobeco Ernst & Young's approach is to compare Members of Parliament's salaries with those in the federal public service. The results of this comparison are reported in Table 17.

As this table makes clear, Members of Parliament are paid less than the minimum of salary scales for actuary and auditor, and slightly more than an air traffic controller and ship officer.

The Commission has some reservations about the basis of comparison used at this stage of the analysis: it is unclear whether the job of the Member of Parliament is being used as the basis of comparison. If jobs are the basis for comparison, it is not at all clear how the jobs listed below compare with that of a Member of Parliament.

30- The difficulties of international comparisons are explored in greater depth in Louis Massicotte, *La rémunération des parlementaires fédéraux*, a background study prepared for this Commission.

31- his topic is explored in greater depth in J.A.W. Gunn, "Remuneration of the Canadian MP - the arguments Considered," a background study prepared for this Commission.

32- Cf., in general, Andrew Knapp, *Cumul des Mandats*, "Local Power and Political Parties in France," *West European Politics* 14 (January, 1991).

33- Cf., Gunn, 37.

Table 17

COMPARISON WITH SALARY (1993) IN PUBLIC SERVICE

PROFESSIONS	HIGHEST CLASSIFICATION	MP's RATIO TO HIGHEST POINT ON THE SCALE
Air Traffic Controller.....	\$50,930 - \$70,061	0.91
Ship's Officer.....	\$57,423 - \$67,177	0.96
Psychologist.....	\$59,852 - \$72,897	0.88
Meteorologist.....	\$62,346 - \$70,653	0.91
Auditor.....	\$69,640 - \$79,153	0.81
Actuary.....	\$76,046 - \$85,937	0.75

The fourth step is to compare the salary paid to Members of Parliament with those paid in selected private sector occupations. The results of this stage of comparison are reported in Table 18.

As this table demonstrates, Members of the House of Commons are paid less than Executives in small, medium and large-sized companies, but more than management positions in those same companies. Senators' compensation, by contrast, is similar to that of a CAO of a small municipality, school principals in Alberta, and a management position in a large company.

Using these figures, Members of the House of Commons' salary is calculated as the average of:

- a top range executive position with the federal public service (\$84,000);
- the average of a "basket" of comparable private sector positions, i.e., senior manager in a medium-sized company (\$98,450), a middle manager in a large company (\$70,225), and the average of professional positions (\$90,233), for a total of \$86,303; and
- the average ratio of total compensation paid to Parliamentarians *versus* the country's average total compensation in selected countries (\$91,330).

Table 18

COMPARISON WITH SALARY (1993) IN PRIVATE SECTOR

PROFESSIONS	TOTAL CASH COMPENSATION	TOTAL COMPENSATION
SALES		
Small firm.....	\$ 37,200	\$ 42,705
Major account (small firm).....	\$ 48,800	\$ 56,020
Major account (large firm).....	\$ 53,000	\$ 60,845
MUNICIPALITIES		
CAO - small (Quebec).....	\$ 62,000	\$ 75,640
CAO - small (Ontario).....	\$ 63,000	\$ 76,860
CAO - small (Alberta).....	\$ 75,000	\$ 91,500
CAO - large (Quebec).....	\$115,000	\$140,400
Chief of Police.....	\$ 90,000	\$109,800
EDUCATION		
School Principal (Quebec).....	\$ 63,000	\$ 76,860
School Principal (Alberta).....	\$ 70,000	\$ 85,400
School Principal (Toronto).....	\$ 88,700	\$108,215
SMALL COMPANIES 34		
Management.....	\$ 53,975	\$ 61,965
Executive.....	\$ 90,800	\$110,775
MEDIUM COMPANIES		
Management.....	\$ 62,815	\$ 72,110
Executive	\$ 98,450	\$120,535
LARGE COMPANIES		
Management.....	\$ 70,225	\$ 80,620
Executive.....	\$118,200	\$144,205
PROFESSIONALS		
Engineer (self-employed).....	\$ 51,900	\$ 59,580
Journalist.....	\$ 60,000	\$ 68,880
Accountant(self-employed).....	\$ 76,500	\$ 87,820
Lawyer (self-employed).....	\$ 98,600	\$113,190
Dentist (self-employed).....	\$108,400	\$124,445
Judge.....	\$112,100	\$136,760
Doctor (self-employed).....	\$121,100	\$139,020

34- For the purpose of this exercise, a small company has annual sales of less than \$25 million; a medium-sized company has annual sales of between \$25 million and \$100 million; a large company has annual sales of between \$100 million and \$500 million.

On this basis, it is recommended that:

13) Members of the House of Commons receive a basic allowance of \$88,500 *per annum*. If Parliament decides to adopt the total package of reforms to Members' compensation but does not increase Members' salaries as recommended here, Members' salaries would have to be increased at least to \$79,000 so that Members' total compensation package would not be reduced from its current value of \$104,770.

Senators' Salaries

Recommendations *vis-à-vis* Senators' sessional indemnity are also made within the context of recommendations made to the other components of the Members' total compensation package. To summarize, these recommendations are as follows:

- i) creation of an accommodation allowance valued at \$9,000 , with a corresponding decrease in the current expense allowance from \$10,100 to \$6,000;
- ii) reduce the value of the pension plan from a salary equivalent of 18% to 8%;
- iii) reduce the value of the insurance plan from a salary equivalent of 6.9% to 5.5% of the basic salary.

The authors of the Report say that these changes would reduce the cash value of these four elements of Senators' compensation by \$5,020 (-31.5%) — from \$15,906 to \$10,886. To ensure that Senators are not penalized for this loss, it is recommended that Senators' indemnity be raised by \$10,120, from \$64,400 to \$74,520. No increase beyond this amount is recommended.

Future Adjustments

With respect to future adjustments to Parliamentarians' compensation, it is argued that the current formula used to make adjustments, i.e., that based on the lesser of the increase of the Canadian Price Index or the Industrial Wage Index, is "disadvantageous" because it virtually forces a "structural review, through time, of the basis of Members of Parliament's compensation." Accordingly, the Report recommends that any adjustment to Members of Parliament's salary be linked to the annual increase in Average Weekly Earnings in Canada, rather than to the existing formula. This formula is supposed to better reflect "the increase in Canadians' collective wealth" than the existing formula does.

CONCLUSION

In recent years, representatives' compensation has become an important political issue in most Canadian jurisdictions. In the broader context of public attitudes toward political institutions and politicians, it is not surprising to find that 47% of Canadians find Members of Parliament's compensation too high, while only 46% find it about right. Canadians' views on the issue are strongly influenced by their level of education and income, indicating that the more Canadians know about their representatives' jobs, the more likely they are to be satisfied that the financial compensation is adequate and fair.

In some cases, public opinion has translated directly into policy action. In Alberta, Manitoba and Prince Edward Island, for example, Members of those provincial Legislative Assemblies voted to abolish their pensions. Only in Manitoba was an RRSP-based alternative offered. While the Sobeco Ernst & Young Report did not recommend so drastic a policy response, it did recommend significantly reducing Members of Parliament's contribution, accrual and benefit rates. In all jurisdictions, the only re-employment restriction upon Members choosing to return to employment with the public service was imposed by establishing a minimum age of retirement of 55.

At the federal level, the Sobeco Ernst & Young Report contains invaluable information regarding many dimensions of Parliamentarians' compensation which has never been collected before. The Report also contains a number of useful recommendations which we have drawn upon in Chapter Five. From the public's point of view, however, we feel that the Report does not go far enough to explain exactly what Members of Parliament are paid nor does it explain clearly enough how much they should be paid. Public education was not the purpose of their Report. We, however, consider that this Commission has a responsibility to enhance public awareness of the issue. In the next Chapter, we will explain, in detail, our approach to the question of how to pay a Member of Parliament.





CANADA

Commission to Review Allowances of Members of Parliament

CHAPTER TWO

THE ISSUE: PAYING REPRESENTATIVES IN THE 21st CENTURY

Chapter 2: The Issue

Paying Representatives in the 21st Century

At the crux of the issues surrounding representatives' compensation are questions of democracy, fairness and equity. Does the current rate of compensation ensure the quality of representation the country and Parliament need? Do representatives receive financial compensation which is fair given their work as representatives? In comparison with other professional occupations, do representatives receive equitable compensation?

In the limited academic debate about these questions, two basic views emerge. The first view, as advocated by John Stuart Mill, holds that politicians should not be paid at all. Mill argued that political salaries would debase the profession of representation by attracting "adventurers of a low class" and that they would add to the incentives for dishonest methods for retaining incumbency. On this point, Mill seemed to have in mind the "pork-barrel" politics prevalent in mid-nineteenth century England. Mill concluded that if political salaries were necessary to secure representatives who could not otherwise afford to attend Parliament, it should be "an indemnity for loss of time or money, not a salary."¹

The wide-spread currency of Mill's position was clearly evident in the system of compensation adopted for Canada's representatives in 1867. At that time, Members of the House of Commons and Senate were paid a "sessional indemnity", which was intended to be a means of compensating Members for money they would otherwise earn in the private sector during the period they were engaged in parliamentary business. In line with Mill's thinking on the issue, the indemnity was not paid as a salary for services rendered by the representative.²

Despite the fact that salaries paid to Members of Parliament are still referred to as "indemnities", there is now wide-spread recognition of the fact that the job of an elected representative in the late 20th century is a full-time occupation. Prime Minister Pierre Trudeau, in fact, justified an increase in Members of Parliament's compensation in 1970 on grounds which included the full-time nature of the occupation.³

Justification of politicians' salaries in terms of the full-time status of the job is reflective of the second view of a politician's salary that was originally proposed by Alexis de Tocqueville. According to de Tocqueville, "if public officers are not uniformly remunerated

1- John Stuart Mill, *Representative Government* (London, J.M. Dent, 1910), p.311.

2- See Chapter Three of this Report for further information.

3- See Chapter Three of this Report for the full text of Prime Minister Trudeau's remarks on the subject.

by the state, the public charges must be intrusted to men of opulence and independence, who constitute the basis of an aristocracy...election can only be made from a certain class of citizens.”⁴ de Tocqueville’s view was also shared by Max Weber, who argued that professional politicians who do not “live off” politics as a permanent source of income will ordinarily tend to be independently wealthy or not permanently tied to a particular enterprise. As a result, Weber felt that professional politicians would tend to be disproportionately drawn from the legal profession rather than from other occupations.⁵

THE COMMISSION’S APPROACH

The two views represented by de Tocqueville and Mill still inform debate about representatives’ compensation today. On the one hand, some argue that Members of Parliament should be paid in accordance with the market value of the work they perform. Supporters of this view maintain that adequate pay is required to ensure that all sectors of society are equally represented. Opponents of this view typically counter that the value of being a Member of Parliament cannot — and should not — be defined in monetary terms. Accordingly, opponents contend that Members of Parliament should only be compensated for the expenses they incur in the course of performing their representative duties.

To ensure that the needs of Canada’s representative system of government are balanced against the financial realities of the late twentieth century, we believe our review of the adequacy of allowances paid to Members of Parliament must find a middle ground between these two perspectives. In other words, while Members of Parliament should receive a fair salary, we do not believe that they should become wealthy as a result of entering into public life.⁶ After careful consideration, we believe that a fair and balanced approach to Members of Parliament’s compensation must include four elements:

- 1- a concise and fair job description of the representative;
- 2- a fair assessment of the financial needs attendant to the job;
- 3- an accurate comparison of the salary and job description with comparable jobs in the public and private sectors; and,
- 4- an up-to-date comparison of Members of Parliament’s salaries with the salaries of representatives in Canadian provinces and selected countries around the world.

In this Chapter, we will attempt to perform these four tasks.

4- Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, H. Reeve (Trans.), (Oxford: Oxford University Press, 1946), pp. 143-44.

5- Max Weber, “Politics as a Vocation,” in H.H. Gerth and C.W. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (London, Routledge and Kegan Paul, 1948), pp.84-5.

6- These arguments are explored in greater detail in Louis Massicotte, “La rémunération des parlementaires fédéraux,” and J.A.W. Gunn, “Remuneration of the Canadian MP — The Arguments Considered.” Both studies were prepared especially for this Commission.

PAYING REPRESENTATIVES: FOR WHAT ?

The first step in reviewing the adequacy of the remuneration paid to Members of Parliament is to describe their job. One way to do so is to use the three categories outlined by the 1983 British Plowden Report on Parliamentarian's pay and allowances: 1) job purpose; 2) job dimensions; and 3) the principal "accountabilities" of the job.⁷

With respect to job purpose, both John Stuart Mill and Alexis de Tocqueville would agree that the purpose of the representative is to represent, defend and promote national interests, as well as to further the needs and interests of constituents, reconciling them with national interests as far as possible.

In terms of job dimensions, it is now widely-conceded that the job of a representative in the federal Parliament is now full-time. According to the survey of over 1000 former and active Members of the Canadian Parliament conducted by Sobeco Ernst & Young,⁸ in fact, the time devoted by Members of the Canadian House of Commons to their job(s) far surpasses that devoted by most workers in Canada to their jobs: Members of the House of Commons work, on average, at least 30 hours per week more than the average work schedule, and 20 hours per week more than the average professional work schedule. Senators work slightly more hours than the Canadian average, and slightly less than professionals.⁹

A survey done by the British Plowden Review produced similar results. According to that Report, backbencher MPs spend, on average, 69 hours per week on all forms of parliamentary work when the House is sitting, and 42 hours a week when in recess. The average throughout the year was 62 hours per week. Like their Canadian counterparts, then, British MPs exceed by 96% the standard industrial working week.

The final component of the elected representatives' job(s) description concerns the "principal accountabilities" of the job(s). The Plowden Report defined "principal accountabilities" as the "results which need to be obtained if the job is to be performed successfully." Six principal accountabilities were identified: 1- to provide and maintain personnel for government and opposition; 2- to monitor and criticize governments in order to influence and where possible change government action; 3- to initiate, amend and review legislation; 4- to help individual constituents with specific requests; 5- to contribute to the formulation of party policy; and 6- to promote public understanding of party policies to facilitate the achievement of party objectives.

7- Review Body on Top Salaries, Report No.20, Review of Parliamentary Pay and Allowances, Cmnd. 8881-I/II, 1983.

8- Results based on 1041 questionnaires sent out to active and former Members and Senators; 372 total responses (36%), 352 useable responses (34%). Breakdown of responses is as follows: Senators, 26%; newly elected, 30%; re-elected, 36%; left in October, 1993, 48%; former MPs who left prior to October, 1993, 35%.

9- See our review of the Report in Chapter One.

Given the unique nature of elected representatives' job(s), the functions identified by the Plowden Report do not readily lend themselves to comparison with functions of other occupations. However, there are enough similarities between the functions of a representative's job(s) and those in the public and private sectors to permit the following comparisons:

Table 19	
COMPARISON WITH THE PRIVATE AND PUBLIC SECTOR	
FUNCTIONS	EQUIVALENT
1- Provide and maintain personnel for government and opposition;	SMALL OFFICE MANAGER
2- Monitor and criticize governments in order to influence and where possible change government action;	POLICY ANALYST
3- Initiate, amend and review legislation;	LAW MAKER
4- Help individual constituents with specific requests;	COUNSELLOR
5- Contribute to the formulation of party policy;	GOVERNMENT LIAISON/ADVOCATE
6- Promote public understanding of party policies to facilitate the achievement of party objectives.	VICE-PRESIDENT,PUBLIC RELATIONS COMMUNICATIONS

Based on the results of the survey conducted by Sobeco Ernst & Young, as well as our own consultations, the time spent by Members of the House of Commons performing these functions is as follows:

Table 20

TIME SPENT BY MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS

FUNCTIONS	TIME SPENT (rounded)	% OF TOTAL TIME SPENT
Manager.....	4 hrs.	6.2%
Policy Analyst.....	21 hrs.	32.4%
Law Maker.....	18 hrs.	27.7%
Government liaison/advocate.....	3 hrs.	4.7%
Counsellor.....	4 hrs.	6.2%
Vice-President, Public Relations.....	11 hrs.	17.2%
Others (Research Director, Networking, etc.)	5 hrs.	7.8%
TOTAL.....	65 hrs.¹⁰	100%

Based on the same sources, the following table reports the amount of time spent by Senators performing these functions:

Table 21

TIME SPENT BY MEMBERS OF THE SENATE

FUNCTIONS	TIME SPENT (rounded)	% OF TOTAL TIME SPENT
Manager.....	2 hrs.	5.1%
Policy Analyst.....	7 hrs.	16.0%
Law Maker.....	5hrs.	11.2%
Government liaison/advocate.....	13 hrs.	27.0%
Counsellor.....	2 hrs.	5.4%
Vice-President, Public Relations.....	14 hrs.	29.0%
Others (Research Director, Networking, etc.)	5 hrs.	10.4%
TOTAL.....	48 hrs.¹⁰	100%

10- This figure is based on results of the Sobeco Ernst & Young survey reported in Chapter One.

The Financial Needs of Modern Representatives

The next step in reviewing the adequacy of compensation paid to Members of Parliament involves assessing the financial needs of modern representatives. Previous commissions have noted the following costs associated with being a Member of Parliament:

- the cost of a second home, apartment, or hotel room while attending Parliament in Ottawa;
- the cost of transportation while in Ottawa (whether a second car, taxi or the like);
- day care and baby sitting caused by the necessary absence of both the Member of Parliament and/or spouse;
- fundraising donations (Members of Parliament are typically a favoured target of fundraisers);
- travel expenses;
- hospitality in Ottawa for visiting constituents;
- increased clothing costs.

The Sobeco Ernst & Young Survey found that Members of the House of Commons' \$21,300 expense allowance was used as follows:

Table 22		
UTILIZATION OF THE TAX-FREE EXPENSE ALLOWANCE		
TYPE OF EXPENSE	ACTIVE MEMBERS	FORMER MEMBERS
Housing and lodging.....	41%	41%
Donations and contributions.....	11%	5%
Business meals.....	5%	8%
Travelling expenses.....	18%	14%
Social activities.....	16%	17%
Clothing.....	6%	5%
Other.....	3%	9%
Source: Sobeco Ernst & Young Report, p.23.		

The survey conducted by Sobeco Ernst & Young also reported the attitudes Members of both the House of Commons and of the Senate have about their expense allowances:

Table 23

MEMBERS' ATTITUDE ABOUT THEIR EXPENSE ALLOWANCES

QUESTION	% OF RESPONDENTS
HOUSE OF COMMONS – EXPENSES	
Expense allowance is inadequate.....	30%
Expense allowance is generous.....	8%
Expense allowance is too generous.....	20%
Spend more than expense allowance limit.....	30%
Spend exactly expense allowance limit.....	40%
Spend less than expense allowance limit.....	30%
Feel expense allowance should remain as is.....	66%
Feel expense allowance should be integrated into salary.....	33%
SENATE – EXPENSES	
Feel expense allowance inadequate.....	97%
Feel expense allowance adequate.....	3%

As this table demonstrates, 30% of Members of the House of Commons find their expense allowance inadequate, while 20% find it too generous. 30% of Members said that they spent more than their expense allowance limit, while 30% spent less. Senators almost unanimously (97%) agreed that their expense allowance was inadequate.

Taking into consideration the presentations made to the Commission, we assume that the 30% of Members of the House of Commons who found their expense allowance inadequate, and the 30% who spent more than their expense limit, are likely to be those Members from constituencies far from Ottawa, while the 20% of Members who found their expense allowance too generous, and the 30% who spent less than their allowance limit are likely those Members whose constituencies are close to Ottawa. The results of the Sobeco Ernst & Young survey suggest, in other words, that the current expense allowance structure needs to be more flexible to meet the diverse range of expenses incurred by Members in the course of performing their job(s).

PAYING REPRESENTATIVES: HOW MUCH?

A British Select Committee succinctly stated the problem in comparing the job(s) and financial compensation of representatives with jobs and compensation in the private and public sectors as follows:

There is no other occupation which can offer a useful basis of comparison and there can be neither job description nor conditions of service in the normally accepted sense.¹¹

Notwithstanding the Committee's observations, we believe that comparison of the salaries of representatives and those of other occupations can be made on the basis of the component parts of the job(s), as described above. For example, the following table documents the salaries of occupations with which components of Members of Parliament's job(s) correspond:

Table 24

SALARIES OF OCCUPATIONS WITH WHICH COMPONENTS OF REPRESENTATIVES' JOB(S) CORRESPOND

OCCUPATION	SALARY
Small companies ¹²	
Management.....	\$53,975
Executive.....	\$90,800
Medium companies	
Management.....	\$62,815
Executive.....	\$98,450
Professionals ¹³	
Lawyer (self-employed).....	\$98,600
Federal Civil Service ¹⁴	
Junior EX.....	\$66,679
Middle EX.....	\$95,400
Average.....	\$84,525
Policy Analyst ¹⁴	
Agriculture.....	\$66,679
Social Science.....	\$72,608
Scientist.....	\$81,786
Average.....	\$73,691
Counsellor ¹⁴	
Middle level.....	\$45,630
Senior level.....	\$63,536
Average.....	\$54,583

11- Report of the Select Committee on Members' Salaries, HC 208, 1981-2.

12- See Chapter One of this report.

13- Revenue Canada, Taxation Statistics: 1993 Edition.

14- Treasury Board, Rates of Pay, Public Service of Canada, April 1993.

The following table documents how much Members of the House of Commons would receive if they performed their job(s) elsewhere:

Table 25

EQUIVALENT SALARY (HOUSE OF COMMONS)

FUNCTIONS	% OF TOTAL TIME SPENT	VALUE
Manager.....	6.2%	\$ 3,864.96
Policy Analyst.....	32.4%	\$ 23,875.88
Law Maker.....	27.7%	\$ 27,312.20
Government liaison/advocate.....	4.7%	\$ 3,972.68
Counsellor.....	6.2%	\$ 3,384.15
Vice-President, Public Relations.....	17.2%	\$ 17,627.08
Others (Research Director, Networking, etc.)....	7.8%	\$ 6,191.10
TOTAL.....	100%	\$ 86,228.05

The following table documents how much Senators would receive if they performed their job(s) elsewhere:

Table 26

EQUIVALENT SALARY (SENATE)

FUNCTIONS	% OF TOTAL TIME SPENT	VALUE
Manager.....	5.1%	\$ 2,752.72
Policy Analyst.....	16.0%	\$ 11,790.55
Law Maker.....	11.2%	\$ 10,057.20
Government liaison/advocate.....	27.0%	\$ 21,807.45
Counsellor.....	5.4%	\$ 2,947.48
Vice-President, Public Relations.....	29.0%	\$ 27,566.00
Others (Research Director, Networking, etc.)....	10.4%	\$ 7,850.96
TOTAL.....	100%	\$ 84,772.36

In other words, for comparable work done in the public and private sectors, Members of the House of Commons would receive \$86,228.05 *per annum*, and Senators would receive \$84,772.36 *per annum*.

The National Comparison

The fourth component of our approach to reviewing the adequacy of Members of Parliament's compensation involves an up-to-date comparison of Members' salaries with the salaries of representatives in the Canadian provinces and in selected countries around the world.

Within the national context, Members of Parliament are the best paid representatives in Canada, as the following table documents:

Table 27

COMPARISON WITH CANADIAN PROVINCES

JURISDICTION	BASIC INDEMNITY	TAX-FREE ALLOWANCE
House of Commons.....	\$64,400	\$21,300
Senate.....	\$64,400	\$10,100
Newfoundland.....	\$38,024	\$19,014
Prince Edward Island.....	\$32,000	\$ 9,700
Nova Scotia.....	\$30,100	\$15,065
New Brunswick.....	\$35,807	\$14,323
Quebec.....	\$60,123	\$10,574
Ontario.....	\$44,665	\$14,984
Manitoba.....	\$27,963	\$13,982
Saskatchewan.....	\$38,546	\$ 7,622
Alberta.....	\$38,335	\$19,168
British Columbia.....	\$32,812	\$16,406
Yukon.....	\$30,487	\$15,243
Northwest Territories.....	\$38,701	\$ 1,000

Source: Robert Fleming (ed.), *Canadian Legislatures: 1992* (Toronto: Global Press, 1993).

Members of Canada's legislatures receive allowances in addition to their basic indemnity for extra duties performed in the operation of their governments and of their legislatures. These include the more prominent position of Prime Minister (\$73,600) and federal Cabinet Minister (\$49,100), as well as the less well known position of opposition party whip (\$3,000 in Prince Edward Island). Table 28 documents the total allowance (basic indemnity plus additional allowances) paid to Canada's elected representatives for various duties performed.

Table 28

ALLOWANCES PAID FOR ADDITIONAL DUTIES

POSITION	HOUSE OF COMMONS	NEWFOUNDLAND	PRINCE EDWARD ISLAND	NOVA SCOTIA	NEW BRUNSWICK
Premier.....	\$ 138,000	\$ 92,947	\$ 80,200	\$ 82,142	\$ 84,743
Cabinet Minister.....	\$ 113,500	\$ 77,858	\$ 67,600	\$ 67,600	\$ 68,400
Member of the Opposition.....	\$ 113,500	\$ 77,858	\$ 67,600	\$ 67,600	\$ 68,400
Speaker.....	\$ 113,500	\$ 77,858	\$ 47,700	\$ 67,185	\$ 60,276
Deputy Speaker.....	\$ 90,100	\$ 57,941	\$ 39,900	\$ 48,663	\$ 50,807
Government Whip.....	\$ 77,600	\$ 44,024	\$ 35,000	\$ 32,510	\$ 37,307
Opposition Whip.....	\$ 77,600	\$ 44,024	\$ 35,000	\$ 31,915	\$ 37,307
3rd party leader.....	\$ 93,900	N/A	N/A	\$ 45,500	\$ 47,500
Deputy Government House Leader.....	\$ 74,900	\$ 48,007	\$ 37,000	\$ 33,130	N/A
Opposition House Leader.....	\$ 88,200	\$ 57,941	\$ 35,500	\$ 32,130	N/A
Committee Chair.....	N/A	\$ 46,024	N/A	N/A	N/A
POSITION	QUEBEC	ONTARIO	MANITOBA	SASKATCHEWAN	ALBERTA
Premier.....	\$ 123,252	\$ 89,915	\$ 54,563	\$ 90,846	\$ 98,193
Cabinet Minister.....	\$ 105,215	\$ 76,424	\$ 48,563	\$ 75,156	\$ 85,388
Leader of the Opposition.....	\$ 105,215	\$ 77,376	\$ 48,563	\$ 75,156	\$ 85,388
Speaker.....	\$ 105,215	\$ 68,814	\$ 39,963	\$ 60,324	\$ 85,388
Deputy Speaker.....	\$ 81,166	\$ 54,777	\$ 31,463	\$ 46,713	\$ 61,861
Government Whip.....	\$ 81,166	\$ 57,166	\$ 30,463	\$ 46,713	\$ 46,335
Opposition Whip.....	\$ 78,160	\$ 54,251	\$ 30,463	\$ 46,713	\$ 44,335
3rd party leader.....	\$ 81,166	\$ 67,955	\$ 43,563	\$ 57,602	\$ 59,249
Deputy Government House Leader.....	\$ 72,148	\$ 54,777	\$ 30,463	\$ 42,630	\$ 50,098
Opposition House Leader.....	\$ 81,166	\$ 57,166	\$ 30,463	\$ 46,713	\$ 48,335
Committee Chair.....	\$ 75,154	\$ 53,767	N/A	\$ 42,630	\$ 42,535
POSITION	BRITISH COLUMBIA	YUKON	NORTHWEST TERRITORIES		
Premier.....	\$ 77,812	\$ 60,983	\$ 113,416		
Cabinet Minister.....	\$ 71,812	\$ 52,747	\$ 113,416		
Leader of the Opposition.....	\$ 71,812	\$ 52,747	N/A		
Speaker.....	\$ 71,812	\$ 37,907	\$ 113,416		
Deputy Speaker.....	\$ 52,312	\$ 30,752	\$ 44,701		
Government Whip.....	\$ 38,812	N/A	N/A		
Opposition Whip.....	\$ 38,812	N/A	N/A		
3rd party leader.....	N/A	\$ 34,939	N/A		
Deputy Government House Leader.....	\$ 35,812	N/A	\$ 42,201		
Opposition House Leader.....	\$ 38,812	N/A	N/A		
Committee Chair.....	\$ 33,037	N/A	\$ 431,701		

Table 28

ALLOWANCES PAID FOR ADDITIONAL DUTIES
COMPARISON WITH PROVINCES

The remuneration paid to Canada's representatives generally reflects the amount of time spent in their respective legislatures. The most serious deviation from this rule is the amount paid to Members of Parliament for their time spent in the national legislature, as Table 29 illustrates.

Table 29

PAY PER DAY
COMPARISON WITH PROVINCIAL LEGISLATURES

JURISDICTION	AVERAGE DAYS SITTING	BASIC INDEMNITY	PAY PER DAY	BASIC PAY RANKING	PAY-DAY RANKING
House of Commons....	148	\$64,400	\$435.14	1	10
Newfoundland.....	80	\$38,024	\$475.30	8	9
Prince Edward Island...	48	\$32,000	\$666.66	11	3
Nova Scotia.....	85	\$30,100	\$354.11	12	13
New Brunswick.....	60	\$35,807	\$596.78	9	5
Quebec.....	90	\$60,123	\$668.03	2	2
Ontario.....	92	\$44,665	\$485.49	3	7
Manitoba.....	75	\$27,963	\$372.84	13	12
Saskatchewan.....	76	\$38,546	\$507.18	6	6
Alberta.....	80	\$38,335	\$479.19	7	8
British Columbia.....	83	\$32,812	\$395.33	10	11
Yukon.....	40	\$30,487	\$762.18	5	1
Northwest Territories....	60	\$38,701	\$645.02	4	4
Provincial Average.....	72	\$37,297	\$518.01		

While Parliament sits over 70 days per year more than the average number of days provincial legislatures sit, Members of Parliament receive \$97.92 per day less than the average for provincial legislators.

The International Comparison

There are a number of difficulties involved in comparing the Canadian Members of Parliament's compensation with that of representatives in other countries. These include varying job demands in different countries, the varying number of legislators within a legislative chamber, the existence of supplementary legislative incomes, the relative

degree of prosperity of each country, and the differing career patterns of legislators.¹⁵ Another factor which makes comparison difficult is the existence of alternate sources of income for legislators in some countries.¹⁶

Notwithstanding these difficulties, it is interesting — for illustrative purposes only — to compare Canadian Members of Parliament's pay with that paid to representatives in selected other countries. The following table documents the basic salary, the number of days legislatures from these countries sit, and the amount of pay per day (both basic and including additional expense allowances) each member of the lower house receives:¹⁷

Table 30

COMPARISON WITH OTHER COUNTRIES

COUNTRY	SALARY	DAYS SITTING	BASIC PAY PER DAY	RANK
Australia.....	\$ 65,076	53	\$1,227.85	3
Canada.....	\$ 64,400	148	\$ 435.14	7
France.....	\$ 70,270	149	\$ 471.61	6
Germany.....	\$102,798	66	\$1,557.55	2
New Zealand.....	\$ 47,439	100	\$ 474.40	5
Japan.....	\$196,759	43	\$4,575.81	1
Sweden.....	\$ 36,465	125	\$ 291.72	9
United Kingdom.....	\$ 59,665	170	\$ 350.97	8
United States.....	\$169,672	144	\$1,178.27	4

Source: Information received from libraries and information services of the above countries' Embassies and High Commissions located in Ottawa, 1994.

As this table illustrates, Canadian Members of Parliament rank seventh behind Japan (\$4,575.81 per day), Germany (\$1,557.55 per day), Australia (\$1,227.85), the United States (\$1,178.27 per day), New Zealand (\$474.40 per day) and France (\$471.61 per day).

15- The difficulties of international comparisons are explored in greater depth in Louis Massicotte, "La rémunération des parlementaires fédéraux," a background study prepared for this Commission.

16- This topic is explored in greater depth in J.A.W. Gunn, "Remuneration of the Canadian MP — The Arguments Considered," a background study prepared for this Commission.

17- Table 30 documents the pay per day of members of lower houses.

MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS

FOR WHAT? MANAGER
% OF TOTAL TIME SPENT : 6.2%
HOW MUCH ? \$ 3,864.96

\$ 3,864.96

FOR WHAT? POLICY ANALYST
% OF TOTAL TIME SPENT : 32.4%
HOW MUCH ? \$23,875.88

\$23,875.88

FOR WHAT? LAW MAKER
% OF TOTAL TIME SPENT : 27.7%
HOW MUCH ? \$27,312.20

\$27,312.20

FOR WHAT? GOVERNMENT LIAISON
% OF TOTAL TIME SPENT : 4.7%
HOW MUCH ? \$3,972.68

\$3,972.68

FOR WHAT? COUNSELLOR
% OF TOTAL TIME SPENT : 6.2%
HOW MUCH ? \$3,384.15

\$3,384.15

FOR WHAT? V.P. PUBLIC RELATIONS
% OF TOTAL TIME SPENT : 17.2%
HOW MUCH ? \$17,627.08

\$17,627.08

FOR WHAT? RESEARCH DIRECTOR, ETC.
% OF TOTAL TIME SPENT : 7.8%
HOW MUCH ? \$6,191.10

\$6,191.10

TOTAL \$ 86,228.05

DEMOCRATIC
IDEALS
AND
FINANCIAL
REALITIES

PAYING
REPRESENTATIVES
IN THE
21st CENTURY

FOR WHAT?
AND
HOW MUCH?

MEMBERS OF THE SENATE

FOR WHAT? MANAGER
% OF TOTAL TIME SPENT : 5.1%
HOW MUCH ? \$ 2,752.72

\$ 2,752.72

FOR WHAT? POLICY ANALYST
% OF TOTAL TIME SPENT : 16.0%
HOW MUCH ? \$11,790.55

\$11,790.55

FOR WHAT? LAW MAKER
% OF TOTAL TIME SPENT : 11.2%
HOW MUCH ? \$10,057.20

\$10,057.20

FOR WHAT? GOVERNMENT LIAISON
% OF TOTAL TIME SPENT : 27.0%
HOW MUCH ? \$21,807.45

\$21,807.45

FOR WHAT? COUNSELLOR
% OF TOTAL TIME SPENT : 5.4%
HOW MUCH ? \$2,947.48

\$ 2,947.48

FOR WHAT? V.P. PUBLIC RELATIONS
% OF TOTAL TIME SPENT : 29.0%
HOW MUCH ? \$27,566.00

\$27,566.00

FOR WHAT? RESEARCH DIRECTOR, ETC.
% OF TOTAL TIME SPENT : 10.4%
HOW MUCH ? \$7,850.96

\$ 7,850.96

TOTAL \$ 84,772.36 TOTAL

Table 31

PAYING REPRESENTATIVES IN THE 21st CENTURY
FOR WHAT ? AND HOW MUCH?

CONCLUSION

After careful consideration, we believe that any serious assessment of the fairness and equity of Members of Parliament's compensation must include the following elements: 1) a concise and fair job description for Canadian Members of Parliament; 2) a fair assessment of the financial needs attendant to the job(s) of Members of Parliament; 3) an accurate comparison of the salary and job(s) description of Members of Parliament with comparable jobs in the public and private sector; and, 4) an up-to-date comparison of Members of Parliament's salaries with those paid to representatives in the Canadian provinces and other countries.

The first and most important step in assessing the equity of Members of Parliament's compensation has to be a fair assessment of their job. In this Chapter, we found that a Member of Parliament performs many different jobs, including that of a manager, a policy analyst, a law maker, a government liaison/advocate, a counsellor and a Vice-President, public relations/communications.

With respect to the financial needs of Canadian representatives, the survey of Members of Parliament carried out by Sobeco Ernst & Young indicates that flexibility needs to be introduced into the expense allowance system to compensate Members of the House of Commons more equitably for expenses incurred in the course of performing their job(s). The existing expense allowance system is simply a hindrance to Senators who want to perform their jobs as parliamentarians.

According to our calculations, if a Member of the House of Commons were to perform these tasks in the private or public sectors, he or she would receive a salary of \$86,228.05 *per annum*. Senators would receive \$84,772.36 *per annum*. These salaries would reward Parliamentarians at a level comparable to salaries in other occupations, and would be in line with salaries paid to representatives in other countries.





CANADA

Commission to Review Allowances of Members of Parliament

CHAPTER THREE

THE HISTORY OF COMPENSATION

Chapter 3: The History of Compensation

Representatives' compensation is perhaps one of the most enduring issues in any modern democracy. The issue has gained prominence in Canada in recent years as the growth of government activity demanded of representatives far more time and effort than in the past. A century ago, Members of Parliament only dedicated from three to five weeks to parliamentary business, whereas the responsibilities of the modern representative in Canada now often demand 60 to 70 hours per week. Furthermore, these demands are placed on individuals who, before entering Parliament, often command salaries far in excess of those paid to them as representatives of the people of Canada.

As is to be expected, the expenses associated with being a Member of Parliament have also increased as both the sheer size of constituencies and the costs of living have increased. In our modern age, Members of Parliament cannot return to their constituencies only once during a Parliamentary session, as they did in the past. Constituency work, family matters and parliamentary business require the modern representative to return home at least every week.

In this Chapter, we will outline the historical evolution of salaries and expense allowances for Members of Parliament, including some of the arguments which have been offered for and against their adjustment at various times.

We will also document the historical evolution of additional salaries paid for duties performed in the operation of Government and in the operation of the House of Commons and the Senate. We will conclude each part with a detailed statement of the current rate of salaries and allowances which are paid to Members of Parliament.

HISTORY OF SALARIES

In 1867, Canada's parliamentary business required only three to five weeks to complete. The first Members of the House of Commons and Senate received payment in the form of a "sessional indemnity". This indemnity was intended to be a means of compensating Members of Parliament for money they would otherwise have earned in the private sector. The indemnity was not a salary for services. The *Members' Indemnity Act* of 1867 provided a sessional indemnity of \$600 for sessions which extended beyond 30 days. This indemnity was payable at an interim daily rate of \$4.¹ Any balance of the \$600 remaining unpaid at the daily rate was paid at the end of the session. For sessions of 30 days or less, each Member of the Senate and House of Commons received only a *per diem* rate of \$6.

1- Canada, Statutes, 1867, Chapter 3.

In 1873, the "sessional indemnity" was increased to \$1,000 and the daily rate for sessions of 30 days or less was revised to \$10.² In the Revised Statutes of 1886, the *Members' Indemnity Act* was incorporated into the *Senate and House of Commons Act*. At that time, the interim daily rate for sessions extending beyond 30 days was raised to \$7.³ In the preamble to the Act, the increasing length of Parliamentary sessions and rises in the cost of living were cited as reasons for the adjustment.

In 1901, the sessional indemnity was increased to \$1,500, but the daily rate for sessions which did not extend beyond 30 days remained at \$10.⁴ In 1905, the maximum sessional indemnity was adjusted to \$2,500. The interim daily rate for sessions which extended beyond 30 days was increased to \$10, and the daily rate for sessions not lasting for more than 30 days was increased to \$20.⁵

In 1920, the sessional indemnity was adjusted to \$4,000 and the minimum duration for which a sessional indemnity was payable was extended from 30 to 50 days.⁶ The *per diem* rate for sessions not extending beyond 50 days was raised to \$25.

At the time, Sir Robert Borden spoke of the high cost of living and the increase in the length of the sessions as the primary reasons for increasing Parliamentary indemnities. He went on to say that some members would not seek re-election because of the financial burden of serving as a Member of Parliament. He said many of these men were thoroughly representative of their communities and it was important to keep them in the House. He also spoke of the desire to attract more men representative of labour.⁷ No opposition to the 1920 adjustment was voiced in the House of Commons.

In 1923, the minimum duration of a session of Parliament for which a sessional indemnity was payable was extended from 50 to 65 days. The interim daily rate for sessions lasting more than 65 days was raised to \$20, but the *per diem* rate for sessions not extending 65 days remained at \$25.⁸

In 1945, Members of the House of Commons and Senate were provided with an allowance of \$2,000 for the "expenses incidental to the discharge of their duties as Members".⁹ The allowance was payable at the end of the calendar year and subject to deductions in respect of non-attendance at sittings. This allowance was taxable in the case of Ministers of the Crown, Senators, and the Leader of the Opposition in the House of Commons, but not in the case of Members of the House of Commons.

2- Canada, Statutes, 1873, Chapter 31.

3- Canada, Revised Statutes, 1886, Chapter 11.

4- Canada, Statutes, 1901, Chapter 14.

5- Canada, Statutes, 1905, Chapter 43.

6- Canada, Statutes, 1920, Chapter 69.

7- House of Commons, Debates, June 29, 1920.

8- Canada, Statutes, 1923, Chapter 68.

9- Canada, Revised Statutes, 1945, Chapter 29.

Prime Minister Mackenzie King justified the creation of the allowance as follows:

New problems will become increasingly difficult and complex and will require more in the way of careful study...we cannot seek to detract from the importance of Parliament and we must afford to Members of Parliament that which will help them to preserve their independence or cause the best men in the country to enter its halls.¹⁰

The sessional basis for remuneration was discontinued in 1953 and replaced by annual remuneration, although the formal name did not change. An annual indemnity of \$8,000 was payable in monthly instalments on the last day of each month, while the allowance of \$2,000 *per annum* for expenses incidental to the discharge of a parliamentarian's duties, established in 1945, was made payable quarterly.¹¹ Prime Minister Louis St. Laurent, commenting on the change, said:

It is very bad for the prestige of Parliament to leave any room for the suggestion that additional sessions are, in fact, being held to increase the remuneration of the Members.¹²

Again, no opposition to the adjustment was voiced in the House.

In 1963, the annual indemnity was increased to \$12,000 and the expense allowance was raised to \$6,000 for Members of the House of Commons and to \$3,000 for Members of the Senate.¹³ The tax exemption was made applicable to Members of both Chambers.

The Prime Minister referred to the high cost of living and the long sessions which involved Members on a full time basis as reasons for the increase. Some of the specific items he cited included: the maintenance of two residences, one in the Riding and one in Ottawa; financial sacrifice especially for new Members of Parliament; disruption of family life; difficulty in attracting young candidates because of the loss of income in accepting a life in politics. He added that if financial barriers were allowed to continue as a deterrent to attracting candidates to public life, Parliament would lose its representative character as only those financially independent could afford to be Members.¹⁴

No opposition was voiced in the House of Commons. Some Members did, however, question their role in determining adjustment to their own salary.¹⁵

10- House of Commons, Debates, December 13, 1945, p. 3415.

11- Canada, Statutes, 1964-65, Chapter 10.

12- House of Commons, Debates, January 26, 1954, p. 1453.

13- Canada, Statutes, 1963, Chapter 14.

14- House of Commons, Debates, July 29, 1963, p. 2736 & 2737.

15- House of Commons, Debates, July 29, 1963, p. 2736 & 2737.

In 1970, an Advisory Committee to Review Members' Allowances was appointed to "review the financial arrangements provided for Senators and Members of the House of Commons, including both indemnities and expense allowances...and to report on any changes that may appear appropriate in such financial arrangements".¹⁶ Under the Chairmanship of T.N. Beaupré, then President of Domtar Limited and a former Assistant Deputy Minister of Defence Production, the Committee examined the historical evolution of the various "financial arrangements" made for Members of Parliament, including indemnities and allowances, in addition to office accommodation, transportation, pensions and medical coverage.

One year after the Commission reported, the annual indemnity was raised to \$18,000, and the expense allowance to \$8,000.¹⁷ Then Prime Minister Pierre Trudeau defended the increase in the following terms: the future of Canada depends largely upon the ability of the public to secure the services of the best possible people as parliamentarians; salaries should be high enough to attract persons of proven ability at a time when their earning potential may be at its highest; the position of the parliamentarian is essentially a full-time occupation; the tenure of office of a Member of the House of Commons is uncertain; the nature of the position is becoming increasingly more time-consuming, more complicated, more sensitive and requiring considerable moral courage; a Member of Parliament must meet many expenses that are not common to other salary earners and are not deductible for income tax purposes.¹⁸

In voicing his party's opposition to the proposed increase for Members of the House of Commons, Tommy Douglas (Burnaby-Coquitlam) made the following point:

I ask Members of this House what sort of image will Parliament create if we are asking wage and salary earners to restrain their demands while at the same time we endorse an increase of around 44% in the remuneration which parliamentarians receive? How much credibility will the government have when it makes appeals, as it undoubtedly will in the next few months, to organized labour to be more moderate in their demands? These days many people are saying parliamentarians are out of touch with reality, that Members of Parliament live in an ivory tower, that we are untouched by the woes and tensions which beset the average citizen. I ask Members of this House to what extent will the passage of this bill disabuse their minds of this unfortunate attitude? ¹⁹

16- Canada, Report of the Advisory Committee on Parliamentary Salaries and Expenses, (Ottawa: Queen's Printer, 1970).

17- Canada, Statutes, 1971, Chapter 45.

18- House of Commons, Debates, April 26, 1971, p. 5210.

19- House of Commons, Debates, May 3, 1971, p. 5440.

In 1980, one of the largest increases to Members' allowances was made, upon the recommendation of the McIsaac-Balcer Commission.²⁰ In that year, indemnities were raised from \$30,600 to \$40,200.²¹ Expense allowances remained at their previous level of \$13,500. In explaining the increase, the Honourable Yvon Pinard offered the following thoughts:

...in order to serve this House, the overwhelming majority of Members have to jeopardize, and very often indeed cut themselves off from their professions, business, or other occupation...
...A Member has to make a big sacrifice and come to Ottawa, only to find out that as a Member of Parliament he has not only to take good care of his Riding but also to live in Ottawa, to pass new laws, sit on committees and in the House of Commons, work as a legislator and meet with lobby groups and try to have the legislation reflect the popular will. It is a full-time job. In order to do this, he has to find someone to look after his business or office, but he is still requested to run.²²

In response to Pinard's argument that a higher rate of pay was necessary to attract good people to the House of Commons, Stanley Knowles (Winnipeg North-Centre) stated that he thought the argument "nonsense". According to Knowles, "I have never seen any lack of candidates at election time, and everyone knows then what the pay is going to be. I can remember some awfully good men in Parliament when the pay was \$4,000 a year and no extras."²³ Knowles went on to oppose the proposed increase and explained his opposition as follows:

In my view, Mr. Speaker, if I am going to remember the people out there, there must not develop too wide a gulf between my standard of living and theirs. I speak only for myself, I do not ask anyone else to agree, but I feel if I am going to represent the people in need, the pensioners, the veterans and all the rest, they must feel there is such a gulf between us that I cannot really mean it. I am not suggesting Members of Parliament have to be poor or go into debt and all that sort of thing. But I am suggesting it does not hurt one whit for us to experience a few difficulties and know what life is like in economic terms if we are to represent faithfully the people out there who are suffering economic difficulties.²⁴

20- Canada, Report of the Commission to Review Salaries of Members of Parliament and Senators, (Ottawa: Queen's Printer, 1980).

21- Canada, Statutes, 1980, Chapter 77.

22- House of Commons, Debates, July 9, 1981, p. 11373

23- House of Commons, Debates, July 9, 1981, p. 11395

24- House of Commons, Debates, July 9, 1981, p. 11395

In 1985, The Clarke-Campbell Commission recommended that “the salaries of Members of Parliament be increased or decreased by the percentage change in the annual average of the industrial aggregate for the preceding calendar year”.²⁵ The Commission justified this change in the following way:

We concluded that it was preferable to link the salary of the legislator to the economy as a whole, thereby reflecting the earning capacity of Canadians at large in any given period of time. Such a basis for remuneration is easily comprehensible to the ordinary Canadian. The Commission also concluded that it would be appropriate to base Parliamentary salaries on the average earnings of Canadians rather than on a measure of inflation. In this way any future increase or decrease in the salary we pay to legislators will reflect what people earn rather than what they can buy with their dollar as would be the case if MPs’ salaries were tied to the Consumer Price Index.²⁶

The method of adjustment actually adopted in the *Parliament of Canada Act* is calculated as the lesser of the Industrial Aggregate Index, minus 1%, or the Consumer Price Index, minus 1%.²⁷ This method of adjustment remains in effect today.

Despite the new method adopted for making adjustments to indemnities, the Speaker of the House of Commons, the Honourable John Fraser, announced in February, 1991, that the Members’ indemnity, the expense allowance and the additional salaries paid to Officers of the House were to be frozen for 1992 at the 1991 levels,²⁸ i.e., \$64,400 basic indemnity and \$21,300 tax-free expense allowance. The Prime Minister of the day, Brian Mulroney, announced that he and his Cabinet Ministers were going to take a 10% pay cut in their additional salaries at this same time.²⁹

The pay freeze was extended in 1993 for two years, and re-affirmed by the Liberal government early in 1994.³⁰

25- Canada, Report of the Commission to Review Salaries of Members of Parliament and Senators (Ottawa: Supply and Services, 1985), p. 27.

26- Canada, Report of the Commission to Review Salaries of Members of Parliament and Senators (Ottawa: Supply and Services, 1985), p. 27.

27- Canada, Parliament of Canada Act, 1993, Chapter P-1, ss. 55 (3).

28- Canada, Statutes, 1991, Chapter 30.

29- Announced in the Budget Address, February 25, 1992. House of Commons, Debates, February 25, 1992, p. 7596.

30- Canada, Statutes, 1993, Chapter 13.

Table 32

EVOLUTION OF THE SESSIONAL ALLOWANCES
PAID TO MEMBERS OF PARLIAMENT SINCE CONFEDERATION

YEAR		HOUSE OF COMMONS	SENATE
1867	.....	\$ 600	\$ 600
1901	.....	\$ 1,500	\$ 1,500
1905	.....	\$ 2,500	\$ 2,500
1920	.....	\$ 4,000	\$ 4,000
1953	.....	\$ 8,000	\$ 8,000
1963	.....	\$ 12,000	\$ 12,000
1971	.....	\$ 18,000	\$ 18,000
1974	.....	\$ 24,000	\$ 24,000
1977	.....	\$ 25,500	\$ 25,500
1978	.....	\$ 26,900	\$ 27,000
1979	.....	\$ 28,600	\$ 28,700
1980	January	\$ 30,600	\$ 30,700
	July	\$ 40,200	\$ 40,200
1981	.....	\$ 43,800	\$ 32,800
1982	January	\$ 48,600	\$ 48,800
	July	\$ 46,400	\$ 46,400
1983	.....	\$ 50,300	\$ 50,300
1984	.....	\$ 52,800	\$ 52,800
1985	.....	\$ 54,600	\$ 54,600
1986	.....	\$ 56,100	\$ 56,100
1987	.....	\$ 57,400	\$ 57,400
1988	.....	\$ 58,300	\$ 58,300
1989	.....	\$ 60,000	\$ 60,000
1990	.....	\$ 62,100	\$ 62,100
1991	.....	\$ 64,400	\$ 64,400
1992	.....	\$ 64,400	\$ 64,400
1993	.....	\$ 64,400	\$ 64,400
1994	.....	\$ 64,400	\$ 64,400

Source: Library of Parliament, Information and Technical Services Branch, Compilations (July 1993).

Table 33

EVOLUTION OF THE TAX-FREE EXPENSE ALLOWANCES PAID TO MEMBERS OF PARLIAMENT SINCE CONFEDERATION

YEAR		HOUSE OF COMMONS*	SENATE
1867			
1901			
1905			
1920			
1953		\$ 2,000	\$ 2,000
1963		\$ 6,000	\$ 3,000
1971		\$ 8,000	\$ 4,000
1974		\$ 10,600	\$ 5,300
1977		\$ 11,300	\$ 5,600
1978		\$ 12,000	\$ 5,900
1979		\$ 12,700	\$ 6,200
1980	January	\$ 13,500	\$ 6,600
	July	\$ 13,500	\$ 7,000
1981		\$ 14,400	\$ 7,000
1982	January	\$ 16,300	\$ 7,900
	July	\$ 15,500	\$ 7,600
1983		\$ 16,800	\$ 8,200
1984		\$ 17,600	\$ 8,800
1985		\$ 18,200	\$ 8,800
1986		\$ 18,700	\$ 9,000
1987		\$ 19,100	\$ 9,200
1988		\$ 19,400	\$ 9,300
1989		\$ 19,900	\$ 9,500
1990		\$ 20,600	\$ 9,800
1991		\$ 21,300	\$ 10,100
1992		\$ 21,300	\$ 10,100
1993		\$ 21,300	\$ 10,100
1994*		\$ 21,300	\$ 10,100

*Subject to variations according to the electoral size of a constituency (to a maximum of \$26,200).
Members from the Northwest Territories get an allowance of \$28,200.

HISTORY OF EXPENSE ALLOWANCES

Since Confederation, Members of Parliament have also been eligible for a number of additional allowances, most related to transportation and associated expenses. The purpose of these allowances is to cover Members of Parliament's expenses while on legislative business. This section outlines the historical evolution of the travel allowance.

The *Members' Indemnity Act* of 1867, made provision for a travel allowance of 10 cents per mile for the return distance between a parliamentarian's place of residence and Ottawa once per session.³¹ In 1893, free rail transportation for Members of the House of Commons was first provided under the *Railway Act*. This legislation, which is still in effect, provides for free coach class rail transportation for Members and their baggage at any time on any Canadian railway. The major railway companies, as a courtesy, also provide free coach class travel for the spouse and dependent children on request of the Member. The cost of berths, meals and additional expenses incurred by Members in travel by train have been covered in whole or in part by the various travel or transportation allowances since 1867.

In 1905, reimbursement for expenses incurred while in travel status between the place of residence of Members of the House of Commons and Ottawa replaced the 1867 travel allowance of 10 cents per mile.³² In 1906, the *Indemnity Act* was revised such that any Member living more than 400 miles from Ottawa could receive an allowance of \$15 per day for each day of the journey between his place of residence and Ottawa in lieu of actual moving or transportation expenses. This allowance remained in effect to eligible Members until 1963.³³

Provision for air transportation was first authorized in 1948.³⁴ Amendments to the *Senate and House of Commons Act* provided for one round trip between a Member's constituency or designated residence and Ottawa each session. One round trip was also permitted at Christmas and Easter recesses and at such other times as the Commissioners of Internal Economy authorized under Section 42(1) of the 1944 *Senate and House of Commons Act*.

In 1963, an amendment to the *Senate and House of Commons Act* enabled each House to reimburse its Members for such travel expenses as it prescribed. The House of Commons provided that Members would be eligible for economy air transportation between their constituency or place of residence and Ottawa during the

31- Canada, Statutes, 1878, Chapter 3.

32- Canada, Statutes, 1905, Chapter 43.

33- Canada, Statutes, 1905, Chapter 43.

34- Canada, Statutes, 1948, Chapter 147.

session as required "for the performance of their duties".³⁵ The House of Commons also provided payment "for such actual moving transportation and travelling expenses between his place of residence or his constituency and Ottawa, as each House may by order prescribe for its Members".³⁶ The actual travelling expenses incurred by Members while travelling in this mode could not exceed the cost of air economy fare between the Members' residence and Ottawa.

Members of the Senate were entitled to reimbursement for all actual expenses related to travel between their designated residence and Ottawa during a given session as required for the performance of their duties as Members of the Senate. For Senators, such expenses could not exceed the cost of air transportation (economy fare) and limousine charges.³⁷

In 1964, the travel provisions of the *Senate and House of Commons Act* were amended to allow reimbursement of actual expenses for one return trip each week, one travel "point", to a Members' constituency during the period the House was in session either by common carrier or by automobile provided that such expense did not exceed the cost of economy air fare.³⁸ Senators' travel provisions remained the same as the 1963 revisions. In 1969, Members of Parliament were reimbursed for limousine travel between the designated residence or constituency of the Member, and the airport.³⁹ When travelling by air, Members of Parliament were also allowed free parking for their automobiles at airports administered by the Department of Transportation. This policy remains in effect today. In addition, Members of Cabinet, the Leader of the Opposition, the Leaders of parties with 12 or more Members, former Prime Ministers and the Speaker are provided with first class air passes by the major Canadian airlines for travel anywhere on their systems.

In 1971, Members of the House of Commons were, for the first time, given the option of using 10 of their 52 travel "points" per year to travel to any part of Canada.⁴⁰ Up to 6 of the 52 "points" could be allocated to spouses for travel between Ottawa and the place of residence or constituency.⁴¹ In 1976, the one return trip per week restriction was eliminated so that 52 trips per year could be taken at the discretion of the Member.⁴²

In 1981, the House of Commons Board of Internal Economy issued policy guidelines regulating the use of Members travel allowance by the Members' spouses and dependent children. Members were allowed to allocate the use of 3 travel "points"

35- Canada, Statutes, 1963, Chapter 14.

36- Ibid.

37- Ibid.

38- Ibid.

39- Canada, Statutes, 1969, Chapter 24.

40- House of Commons, Estimates, 1992-1993, p. 30.

41- House of Commons, Estimates, 1992-1993, p. 30.

42- House of Commons, Estimates, 1992-1993, p. 30.

for this purpose. In 1989, the number was increased to 6, where it remains today. While Members of the Senate are also allowed to transfer travel "points" to spouses, dependents or others, the cost of doing so is 1/4 a travel "point". Another restriction which applies to Senators and not to Members of the House of Commons is a restriction on the number of days a trip may take. Senators are allowed to claim travel related expenses of up to \$171 per day up to a maximum of four days.

In October, 1990, upon the recommendation of the St. Germain-Fox Commission to Review Members' Allowances, the Board of Internal Economy established the reimbursement of a Travel Status Expense Allowance under which Members of the House of Commons are eligible for reimbursement up to \$6,000 for meals, incidental and accommodation expenses while in travel status anywhere in Canada.⁴³ The Commission justified the increase in the following manner:

The Travel Status Allowance is necessary because Members of the House of Commons work both in their constituencies and in Ottawa....Members should not be discriminated against because of the manner in which their accommodation expenses are incurred.⁴⁴

Members are reimbursed at a rate of \$45.45 per day for meals and incidentals. Members are also reimbursed for rented or leased accommodation upon presentation of receipts.

In June, 1993, Members of the Senate approved an amendment to create a \$6,000 Travel Status Allowance for themselves. In the face of stiff opposition from both the general public (1,500 calls were registered at the Senate switchboard in opposition to the amendment)⁴⁵ and from Members of the House of Commons, the Senate voted 80 to 1 to rescind the amendment.

In February, 1994, the House of Commons Board of Internal Economy issued revised regulations governing the travel provisions of Members. As of March 1, 1994, Members and their spouses are restricted to 20 "special trips", i.e., destinations other than Member's constituency. "Points" may also be transferred to a Member's immediate family member, up to a limit of: 6 special trips for non-spouse family members (i.e., anywhere in Canada); and 9 regular trips for non-spouse family members (i.e., between Ottawa and the Member's constituency).

43- *Parliament of Canada Act*, Chapter P-1, ss. 55.

44- Canada, Report of the Commission to Review Allowances of Members of Parliament (Ottawa: Supply and Services, 1989), p.29.

45- Joan Bryden, "Senate votes 80 -1 to kill allowance", *Ottawa Citizen*, July 13, 1993.

Table 34

CURRENT RATE OF TRAVEL ALLOWANCE AVAILABLE TO MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS

CATEGORY	RATE
Travel Status Expenses (per year).....	\$ 6,000.00
To be spent at a rate of:	
<i>Per Diem</i> (Meals & Incidentals).....	\$ 45.45
Private Accommodation (per day).....	\$ 13.50
Vehicule Travel Reimbursement.....Receipts required	\$ 25.00
Intra-Constituency Travel..... Urban.....	\$ 320.00
Urban-Rural (< 25,000 Km)	\$ 950.00
Urban-Rural (> 25,000 Km)	\$ 1,600.00
Rural.....	\$ 1,600.00

CURRENT RATE OF TRAVEL ALLOWANCE AVAILABLE TO MEMBERS OF THE SENATE

Travel expenses: Senators are given "64 points" which may be transferred to an alternate at a cost of 1/4 point per transfer; Senators are allowed to claim travel related expenses/or trips (each between designated residence and Ottawa or otherwise), up to \$171.00 *per diem*; the maximum length of time Senators may claim such expenses/or trips is 4 days.

HISTORY OF GOVERNMENT SALARIES

Since Confederation, Members of Parliament who assume additional duties in the operation of Government have been eligible for salaries in addition to their basic indemnity. The following section explores the historical evolution of these salaries.

Prime Minister:

From 1867 to 1873, the salary of the Prime Minister was equivalent to that of other Ministers of the Crown, namely \$5,000 per year.⁴⁶ In 1873, legislation provided for a salary of \$8,000 *per annum*.⁴⁷ This amount was increased in 1905 to \$12,000,⁴⁸ and in 1920 to \$15,000 *per annum*.⁴⁹ The current amount of \$69,920 was authorized in 1991. A \$2,000 tax-free motor car allowance was first authorized in 1931 under an appropriation act. This same amount was incorporated in 1963 amendment to the *Senate and House of Commons Act*.⁵⁰ The car allowance remains unchanged today. Since 1950, the Act has provided for the operation and maintenance of a residence in Ottawa for the Prime Minister for which he pays an annual rent of \$5,000. The Prime Minister is also provided with a summer residence.

Ministers of the Crown:

Ministers of the first Cabinet following Confederation were paid a salary of \$5,000 *per annum*.⁵¹ This amount was increased to \$7,000 *per annum* in 1873.⁵² No change was made in Ministers' salaries until 1920 when they were raised to \$10,000 *per annum*.⁵³ This amount was increased to \$15,000 in 1954.⁵⁴ A tax-free motor car allowance of \$2,000 similar to that accorded to the Prime Minister, was first authorized in 1931 and has remained unchanged since that time.⁵⁵ At present, Ministers of the Crown are paid an additional salary of \$46,645.

HISTORY OF ADDITIONAL ALLOWANCES FOR LEGISLATIVE DUTIES

Members of Parliament who assume some additional responsibilities in the operation of the legislature have also been eligible for an allowance in addition to their basic indemnity. The following section documents the history of a few of these allowances.

46- Canada, Statutes, 1867, Chapter 33.

47- Canada, Statutes, 1873, Chapter 31.

48- Canada, Statutes, 1905, Chapter 12.

49- Canada, Statutes, 1919-1920, Chapter 69.

50- Canada, Statutes, 1963, Chapter 14.

51- Canada, Statutes, 1867, Chapter 33.

52- Canada, Statutes, 1873, Chapter 31.

53- Canada, Statutes, 1920, Chapter 69.

54- Canada, Statutes, 1954, Chapters 10-11.

55- Canada, Statutes, 1931, Chapter 52.

Speaker of the House of Commons:

The *Members' Indemnity Act* of 1867 provided for a salary of \$3,200 *per annum* to the Speaker of the House of Commons.⁵⁶ This salary was increased in 1873 to \$4,000⁵⁷ and remained at that level until 1920 when it was raised to \$6,000 *per annum*. In 1954 the level was raised to \$9,000.⁵⁸ The present level of \$49,100 was authorized in 1991.⁵⁹

The Statutes of 1931 provided for annual payment of \$1,000 as a motor car allowance, "in lieu of motor cars and their maintenance, including chauffeurs...".⁶⁰ This amount still stands, and is not taxable. An allowance in lieu of residence, in the amount of \$3,000, is also payable to the Speaker. Prior to the 1916 fire which destroyed Centre Block, the Speaker had occupied a residence in the Parliament Buildings, and thus there was no need for a residence allowance. The Speaker is also provided with the use of a summer residence at Kingsmere, Quebec.

Deputy Speaker:

Prior to 1920, the salary of the Deputy Speaker was included in the Annual Estimates of the House of Commons and was set at \$2,000 *per annum*.⁶¹ An amendment to the *Senate and House of Commons Act* in 1920 increased the salary of the Deputy Speaker from \$2,000 to \$4,000. The current salary of \$25,700 was authorized in 1991. A tax-free allowance of \$1,500 *per annum* in lieu of residence is also included in the Estimates each year.

Leader of the Opposition:

The Statutes of Canada (1905) contained a provision for an additional sessional allowance of \$7,000 to be payable to the Leader of the Opposition in the House of Commons. This was raised to \$10,000 in 1920⁶² and remained at that level until 1954 when it was increased to \$15,000 *par annum*.⁶³ This amount was increased to \$20,000 in 1974.⁶⁴ Today, the Leader of the Opposition receives \$49,100.

The Leader of the Opposition is also entitled to a tax-free motor car allowance of \$2,000 *per annum*, which was first established in 1931.⁶⁵ A residence was purchased in 1950 by a group of citizens for the Leader of the Opposition, and this

56- Canada, Statutes, 1867, Chapter 33.

57- Canada, Statutes, 1873, Chapter 31.

58- Canada, Statutes, 1920, Chapter 69.

59- Canada, Statutes, 1991, Chapter 20.

60- Canada, Statutes, 1931, Chapter 52.

61- Canada, Statutes, 1867, Chapter 33.

62- Canada, Statutes, 1920, Chapter 69.

63- Canada, Statutes, 1954, Chapter 10.

64- Canada, Statutes, 1974, Chapter 15.

65- Canada, Statutes, 1931, Chapter 52.

group maintained the residence until 1969 when it was given to the Government which now maintains it.

Leaders of Other Parties:

In 1963, an allowance of \$4,000 was established for Members of the House of Commons who are Leaders of Parties with membership of 12 or more persons in that chamber. This amount was increased to \$5,300 in 1974.⁶⁶ Leaders of Other Parties are currently paid \$29,500.

Party Whips:

In the package of reforms to Members of the House of Commons' special allowances introduced in 1963, provision for a \$4,000 *per annum* allowance was made for all Party Whips.⁶⁷ This amount increased in 1974 to \$5,300 *per annum*, and to \$10,300 in 1982. Party Whips are currently paid \$13,200 *per annum*.

Speaker of the Senate:

The *Members' Indemnity Act* of 1867 provided for a salary of \$3,200 *per annum* to the Speaker of the Senate.⁶⁸ This amount was increased to \$4,000 in 1873 and remained at that level until 1920.⁶⁹ In that year, the amount was raised to \$6,000. The current salary of \$31,000 was authorized in 1991, and has remained at that level to date. The Speaker of the Senate receives in addition an allowance of \$3,000 in lieu of residence. The Speaker of the Senate's motor car allowance of \$1,000 was established in 1920 and remains at that level today.

Government Leader of the Senate:

Only in 1920 was an allowance of \$10,000 provided for the Government Leader of the Senate.⁷⁰ This amount was increased to \$15,000 in 1963,⁷¹ and to \$20,000 in 1974.⁷² The current amount of \$46,654 was authorized in 1993, and remains at the same level today.

66- Canada, Statutes, 1974, Chapter 15.

67- Canada, Statutes, 1974, Chapter 15.

68- Canada, Statutes, 1867, Chapter 33.

69- Canada, Statutes, 1920, Chapter 69.

70- Canada, Statutes, 1920, Chapter 69.

71- Canada, Statutes, 1963, Chapter 14.

72- Canada, Statutes, 1974, Chapter 16.

Table 35

EVOLUTION OF SPECIAL ALLOWANCES
PAYABLE TO MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS

YEAR	GOVERNMENT SALARIES		LEGISLATIVE DUTIES				
	PM	MINISTER	SPEAKER H.O.C.	DEPUTY SPEAKER	LEADER OPPOSITION	OTHER LEADERS	WHIPS
1974	\$33,300	\$20,000	\$20,000	\$ 8,000	\$20,000	\$ 5,300	\$ 5,300
1977	\$33,300	\$20,000	\$20,000	\$ 8,000	\$20,000	\$ 5,300	\$ 5,300
1978	\$33,300	\$20,000	\$20,000	\$ 8,000	\$20,000	\$ 5,300	\$ 5,300
1979	\$35,400	\$21,200	\$21,200	\$ 8,500	\$21,200	\$ 5,600	\$ 5,600
1980	\$37,800 \$45,900	\$22,600 \$30,800	\$22,600 \$30,800	\$ 9,000 \$16,300	\$22,600 \$30,800	\$ 5,900 \$18,600	\$ 5,900 \$ 8,600
1981	\$40,400 \$50,000	\$24,100 \$33,600	\$24,100 \$33,600	\$ 9,600 \$17,700	\$24,100 \$33,600	— \$20,200	\$ 6,300 \$ 9,300
1982	\$55,500 \$53,000	\$37,200 \$35,600	\$37,200 \$35,600	\$19,600 \$18,700	\$37,200 \$35,600	\$22,400 \$21,400	\$10,300 \$ 9,800
1983	\$57,500	\$38,500	\$38,500	\$20,200	\$38,500	\$23,200	\$10,600
1984	\$60,300	\$40,400	\$40,400	\$21,200	\$40,400	\$24,300	\$11,100
1985	\$62,300	\$41,700	\$41,700	\$21,900	\$41,700	\$25,100	\$11,400
1986	\$52,955	\$37,530	\$42,800	\$22,500	\$42,800	\$25,800	\$11,700
1987	\$65,500	\$43,800	\$43,800	\$23,000	\$43,800	\$26,400	\$11,900
1988	\$66,600	\$44,500	\$44,500	\$23,300	\$44,500	\$26,800	\$12,100
1989	\$68,600	\$45,800	\$45,800	\$24,000	\$45,800	\$27,600	\$12,400
1990	\$71,000	\$47,400	\$47,400	\$24,800	\$47,400	\$28,500	\$12,800
1991	\$73,600	\$49,100	\$49,100	\$25,700	\$49,100	\$29,500	\$13,200
1992	\$73,600 \$69,920	\$49,100 \$46,600	\$49,100 \$46,600	\$25,700 \$25,700	\$49,100 \$46,600	\$29,500 \$29,500	\$13,200 \$13,200
1993	\$69,920	\$46,645	\$46,100	\$25,700	\$46,100	\$29,500	\$13,200
1994	\$69,920	\$46,645	\$46,100	\$25,700	\$46,100	\$29,500	\$13,200

Source: Library of Parliament, Information and Technical Services Branch, Compilations (July 1993).

Table 36

EVOLUTION OF SPECIAL ALLOWANCES
PAYABLE TO MEMBERS OF THE SENATE

YEAR	SPEAKER	LEADER GOVT.	LEADER OPPOSITION	DEPUTY LEADER (G)	DEPUTY LEADER (O)	WHIP (G)	WHIP (O)
1974	\$12,000	\$20,000	\$ 8,000	\$ 4,000	\$ 3,200		
1977	\$12,500	\$20,000	\$ 8,500	\$ 4,200	\$ 3,400		
1978	\$13,300	\$20,000	\$ 9,000	\$ 4,400	\$ 3,600		
1979	\$14,100	\$21,200	\$ 9,500	\$ 4,600	\$ 3,800		
1980	\$15,000 \$19,600	\$22,600 \$30,800	\$ 10,100 \$15,300	\$ 4,900 \$ 9,600	\$ 4,000 \$ 6,300	\$ 5,000	\$ 3,300
1981	\$21,300	\$33,600	\$16,800	\$10,400	\$ 6,800	\$ 5,400	\$ 3,600
1982	\$23,600 \$22,500	\$37,200 \$35,600	\$18,400 \$17,500	\$11,500 \$11,000	\$ 7,500 \$ 7,200	\$ 5,900 \$ 5,700	\$ 3,900 \$ 3,800
1983	\$24,400	\$38,500	\$19,000	\$11,900	\$ 7,700	\$ 6,100	\$ 4,000
1984	\$25,600	\$40,400	\$19,900	\$12,400	\$ 8,000	\$ 6,400	\$ 4,200
1985	\$26,400	\$41,700	\$20,500	\$12,800	\$ 8,200	\$ 6,600	\$ 4,300
1986	\$27,100	\$42,800	\$21,000	\$13,100	\$ 8,400	\$ 6,700	\$ 4,400
1987	\$27,700	\$43,800	\$21,400	\$13,400	\$ 8,500	\$ 6,800	\$ 4,500
1988	\$28,100	\$44,500	\$21,700	\$13,600	\$ 8,600	\$ 6,900	\$ 4,500
1989	\$28,900	\$45,800	\$22,300	\$14,000	\$ 8,800	\$ 7,100	\$ 4,600
1990	\$29,900	\$47,400	\$23,000	\$14,400	\$ 9,100	\$ 7,300	\$ 4,700
1991	\$31,000	\$49,100	\$23,800	\$14,900	\$ 9,400	\$ 7,500	\$ 4,800
1992	\$31,000	\$49,100	\$23,800	\$14,900	\$ 9,400	\$ 7,500	\$ 4,800
1993	\$31,000	\$46,645	\$23,800	\$14,900	\$ 9,400	\$ 7,500	\$ 4,800
1994	\$31,000	\$46,645	\$23,800	\$14,900	\$ 9,400	\$ 7,500	\$ 4,800

Source: The Senate, Finance Division, 1994.

Table 37

CURRENT RATE FOR ADDITIONAL ALLOWANCES PAYABLE TO MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS

Prime Minister.....	\$69,920
Cabinet Ministers.....	\$46,645
Government House Leader.....	\$46,645
Speaker of the House.....	\$49,100
Deputy Speaker of the House.....	\$25,700
Leader of the Official Opposition.....	\$49,100
Leaders - Other parties (12 seats or more).....	\$29,500
House Leader of the Official Opposition.....	\$23,800
House Leaders - Other parties (12 seats or more).....	\$10,100
Chief Whips (Government & Official Opposition).....	\$13,200
Deputy Whips (Government and Official Opposition).....	\$ 7,500
Whips - Other parties (12 seats or more).....	\$ 7,500
Parliamentary Secretaries.....	\$10,500
Deputy Chairperson (Committee of the Whole).....	\$10,500
Assistant Deputy Chairperson (Committee of the Whole).....	\$10,500

CURRENT RATE FOR ADDITIONAL ALLOWANCES PAYABLE TO MEMBERS OF THE SENATE

Speaker of the Senate.....	\$31,000
Leader of the Government in the Senate.....	\$46,645
Deputy Leader of the Government in the Senate.....	\$14,900
Leader of the Opposition in the Senate.....	\$23,800
Deputy Leader of the Opposition in the Senate.....	\$ 9,400
Government Whip in the Senate.....	\$ 7,500
Opposition Whip in the Senate.....	\$ 4,800

Source: Library of Parliament, Information and Technical Services Branch, Compilations (July 1993).

HISTORY OF TERMINATION ALLOWANCES

Until 1980, no severance package was available for Members of the House of Commons who: i) had served less than the six years required to qualify for a retirement benefit allowance; and ii) were not returning for another Parliament. In 1980, both the Hales and McIsaac-Balcer Commission commented upon the fact that only half of non-returning Members were eligible for a pension and that those not eligible for pension experienced significant financial difficulties when returning to private life. To address this situation, both Commissions recommended the creation of a severance allowance for those Members of the House of Commons not eligible for a retirement benefit allowance and who do not return for another Parliament.

As part of its 1980 revisions to the *Senate and House of Commons Act*, the new Liberal government announced the creation of four separate provisions designed to aid non-returning Members of the House of Commons in their transition to private life.⁷³ The following provisions remain in effect today.

The Withdrawal Allowance: A Member of the House of Commons who has not served for six years is entitled to a lump sum payment equal to the aggregate of the contributions paid to the pension fund and the interest on those contributions compounded annually at 4% for all full years of services.

The Severance Allowance: In addition to the withdrawal allowance, Members of the House of Commons who : a) are not re-elected; b) do not seek re-election; c) resign before the dissolution of Parliament due to illness or infirmities, or d) die during Parliament; are entitled to a lump sum payment equal to 50% of the total of: 1) the basic annual sessional allowance to which the Member was entitled as of the day prior to ceasing to be a Member; and 2) any annual salary and allowance payable to Members who perform additional duties in the operation of government or the legislature.

The Winding-up Provisions: A Member of the House of Commons who is not re-elected is entitled to reimbursement of expenses such as temporary storage and help related to the winding-up of the Member's parliamentary functions and offices, within three months after the election and to a maximum of \$9,000. Any unused portion of this provision may be applied to supplement the services described under the Resettlement Provisions. This provision is not available to a Member who resigns or does not seek re-election.

Resettlement Provisions: A former Member of the House of Commons is entitled to a once-in-a-lifetime reimbursement of resettlement expenses that are

73- Canada, Statutes, 1980, Chapter 77.

incurred within a year of the former Member leaving office, for services in Canada related to financial, retirement, re-employment or stress management counselling, outplacement, education or training. The amount reimbursed by the House of Commons for these purposes may not exceed \$9,000 plus any unused portion transferred in from the Winding-up provisions if applicable. This provision is not available to a Member who resigns. Defeated Members are also entitled to enroll in the Employee Assistance Program at the expense of the House of Commons.

Table 38

TERMINATION ALLOWANCES

FOR THE MEMBER OF THE HOUSE OF COMMONS WHO
IS ELECTED FOR ONE TERM AND THEN DEFEATED IN THE NEXT ELECTION
(LESS THAN SIX YEARS IN OFFICE)

Withdrawal Allowance.....	\$36,836
Severance Allowance.....	\$32,200
Winding-up Allowance.....	\$ 9,000
Resettlement Allowance.....	\$ 9,000
TOTAL.....	\$87,036

FOR THE MEMBER OF THE HOUSE OF COMMONS WHO
IS ELECTED FOR MORE THAN ONE TERM AND THEN DEFEATED IN THE NEXT ELECTION
(MORE THAN SIX YEARS IN OFFICE)

Retirement Allowance : Best average sessional indemnity X years of
service X .05.
(8 years of service = approximately \$25,760).

CONCLUSION

Since Confederation, the job of a Member of Parliament has changed considerably. Commensurate with the longer Parliamentary sessions and lengthy working days, Members of Parliament are now paid as full-time employees of the people of Canada. But while remuneration levels may be more in keeping with the full-time nature of the job today, the structure of the remuneration and allowance system is largely a legacy of the past. The sheer number of allowances does not easily facilitate the transparency and accountability upon which a modern system of compensation needs to be based. In Chapter Five, we will demonstrate how more transparency and accountability can be introduced into Members of Parliament's compensation.





CANADA

Commission to Review Allowances of Members of Parliament

CHAPTER FOUR

THE MEMBERS' RETIREMENT ALLOWANCES PLAN

Chapter 4: The Members' Retirement Allowances Plan

As in the past, the Commission's terms of reference *vis-à-vis* the Members' Retirement Allowances Plan are somewhat vague. In some respects, the submission of the Sobeco Ernst & Young's *Report on Parliamentarians' Compensation* to the President of the Treasury Board in March, 1994, helped define many of the key issues related to the Plan. Due to this Commission's limited resources and actuarial expertise, however, we have chosen to address only those aspects of the plan which are amenable to general debate. As in Chapter Three, we will begin with a brief history of Members' Retirement Allowances Plan.

HISTORY OF MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS' RETIREMENT ALLOWANCES PLAN: 1952 TO PRESENT

The first retirement allowances plan for Members of the House of Commons was enacted in 1952.¹ According to the Prime Minister of the day, Louis St. Laurent, the plan would:

really strengthen our parliamentary institution by removing to a certain degree the feeling that long years spent in the public service made it impossible for a man to provide adequately for his later years...such a plan would be of a nature to encourage the right kind of men to run for public office and afterwards, when they had acquired experience, to remain in public life as long as their constituents wished them to do so.²

As Prime Minister St. Laurent indicated, the purpose of the new retirement allowance plan was not to provide Members of the House of Commons with a pension plan *per se*, but rather to provide Members in their "later years" with a compensation package in recognition of all their years of public service. In accordance with this goal, the terms of the retirement allowance plan were in excess of the strict pension plans of the day and no minimum age of commencement was imposed. The same principles are reflected in the terms of the Members' retirement plan today.

Under the original 1952 plan, Members of the House of Commons were eligible to contribute 6% of their sessional indemnity, which, at that time, was \$4,000. In addition, Members could also elect to pay for service between 1944 and 1952 at 6% of their current indemnity level, plus 4% interest. The new Act stated that Members who served in more than two Parliaments would be entitled to an annual retirement allowance equal to 4.5% of their indemnity. If a Member contributed for less than two Parliaments (or died), the Member (or his or her estate) was entitled to a return of the contributions paid without interest.

1- Canada, *Members of Parliament Retiring Allowances Act*, Revised Statutes, 1951, Chapter 329.

2- House of Commons, Debates, June 25, 1952, p. 3678.

In 1963, the *Members of Parliament Retiring Allowances Act* was amended to allow Members to elect to contribute 6% of their \$12,000 indemnity *per annum*.³ This accompanied the increase in Members' indemnity from \$8,000 to \$12,000 *per annum*. Under the 1963 amendments, the rate of accrual for pensionable years of service was established at 2.5% of his or her annual indemnity. The allowance payable was allowed to accrue to a maximum retirement allowance of \$9,000 *per annum* — or 75% of their indemnity.

In 1981, a number of changes were made to the retirement plan — changes which remain in effect to this day.⁴ As of 1981, Members of the House of Commons who have served a minimum six years have been eligible for a retirement allowance equal to 30% of their best six-year average sessional allowance. This amount increases by 5% for each additional year of service, up to a maximum of 75% after 15 years of service. If the Member dies, the surviving spouse receives 60% of the retirement allowances for life. Surviving dependent children receive 10% of the allowance (up to a maximum of 30% for all children) until they reach the age of 18, or age 25, if they are attending a school or university.

If Members of the House of Commons begin to receive a retirement allowance prior to the age of 60, upon reaching the age of 60 their allowance is adjusted to the rate of inflation since leaving office and annually thereafter. The annual increase is based on the ratio of the average monthly Consumer Price Index (CPI) over a year, divided by the average monthly CPI of the previous year.

Members of the House of Commons who perform additional duties either in the operation of Government or of the legislature can elect to contribute 11% of their additional salaries toward their retirement plan. Members who choose to do so use the contributions to purchase additional years of service which can be put toward the retirement allowance payable. The additional retirement allowance of the Member is equal to 5% of the sessional allowance multiplied by the recognized period of service, which is calculated as the ratio between the additional salary and the sessional allowance. Table 39 documents these ratios.

For illustration, consider the example of the Leader of the Opposition who elects to make an additional contribution to the retirement plan from his or her additional salary as Leader for the six years he or she is in office. Because the Leader of the Opposition's additional salary represents only 76% of the sessional allowance, being Leader for one year is equal to only 0.76 years of recognized service. This figure (.76) is then multiplied by the number of years served as Leader of the Opposition (6) and added to the number of years in office as a Member of Parliament in general (6). The total value of the retirement allowance for Members of the House of Commons who perform extra duties for six years is documented in Table 40.

3- Canada, Statutes, 1963-64, Chapter 14.

4- House of Commons, Board of Internal Economy, *Manual of Allowances and Services*, April, 1993.

Table 39

RECOGNIZED YEARS OF SERVICE

POSITION	SALARY	RECOGNIZED YEARS
Prime Minister.....	\$69,920	1.06
Cabinet Ministers.....	\$46,645	.72
Government House Leader.....	\$46,645	.72
Speaker of the House.....	\$49,100	.76
Deputy Speaker of the House.....	\$25,700	.40
Leader of the Official Opposition.....	\$49,100	.76
Leaders - Other parties (12 seats or more).....	\$29,500	.46
House Leader of the Official Opposition.....	\$23,800	.37
House Leaders - Other parties (12 seats or more).....	\$10,100	.16
Chief Whips (Government & Official Opposition).....	\$13,200	.20
Deputy Whips (Government and Official Opposition).....	\$ 7,500	.11
Whips - Other parties (12 seats or more).....	\$ 7,500	.11
Parliamentary Secretaries.....	\$10,500	.16
Deputy Chairperson (Committee of the Whole).....	\$10,500	.16
Assistant Deputy Chairperson (Committee of the Whole)...	\$10,500	.16

These amounts would vary, of course, according to the current value of the basic indemnity.

Table 40

TOTAL VALUE OF THE RETIREMENT ALLOWANCE

POSITION	VALUE OF ADDITIONAL ALLOWANCES	TOTAL ALLOWANCE VALUE
Prime Minister.....	\$34,132	\$53,452
Cabinet Ministers.....	\$23,184	\$42,504
Government House Leader.....	\$23,184	\$43,504
Speaker of the House.....	\$24,472	\$43,792
Deputy Speaker of the House.....	\$12,880	\$32,200
Leader of the Official Opposition.....	\$24,472	\$43,792
Leaders - Other parties (12 seats or more).....	\$14,812	\$34,132
House Leader of the Official Opposition.....	\$11,914	\$31,234
House Leaders - Other parties (12 seats or more).....	\$ 5,152	\$24,472
Chief Whips (Government & Official Opposition).....	\$ 6,440	\$25,760
Deputy Whips (Government and Official Opposition).....	\$ 3,542	\$22,862
Whips - Other parties (12 seats or more).....	\$ 3,542	\$22,862
Parliamentary Secretaries.....	\$ 5,152	\$24,472
Deputy Chairperson (Committee of the Whole).....	\$ 5,152	\$24,472
Assistant Deputy Chairperson (Committee of the Whole)...	\$ 5,152	\$24,472

These amounts would vary, of course, according to the current value of the basic indemnity.

HISTORY OF MEMBERS OF THE SENATE'S RETIREMENT ALLOWANCES PLAN:
1965 TO PRESENT

No provision was made for Senators' retirement allowances until 1965. There was no need for one as Senators were appointed for life up to that time. In 1965, this situation was changed with an amendment to the *British North America Act* which established an age of retirement for Senators at 75 years. In an accompanying amendment to the *Members of Parliament Retiring Allowances Act*, provision was made for retirement allowances for Senators at the same rate as Members of the House of Commons.⁵

Presently, the Senators' retirement plan is identical to that of the Members of the House of Commons, except for the amount payable: the Senators' retirement allowance is paid at 18% of the overall sessional allowance after six years in office. This amount increases by 3% points for each additional year of service, up to a maximum of 75% after 25 years.

The same provisions which allow Members of the House of Commons to make additional contributions to their retirement plan on the basis of allowances for additional duties applies to Senators as well. Table 41 documents the allowances payable to Senators who perform additional duties for a six year period.

Table 41

TOTAL VALUE OF THE RETIREMENT ALLOWANCE

POSITION	RATE	RECOGNIZED YEARS	ADDITIONAL ALLOWANCES	TOTAL VALUE
Speaker.....	\$31,000	.48	\$15,456	\$34,776
Leader of the Government.....	\$46,645	.72	\$23,184	\$42,504
Leader of the Opposition.....	\$23,800	.37	\$11,914	\$31,234
Deputy Leader of the Government.....	\$14,900	.23	\$ 7,406	\$26,726
Deputy Leader of the Opposition.....	\$ 9,400	.14	\$ 4,508	\$23,828
Government Whip.....	\$ 7,500	.11	\$ 3,542	\$22,862
Opposition Whip.....	\$ 4,800	.07	\$ 2,254	\$21,574

These amounts would vary, of course, according to the current value of the basic indemnity.

5- Canada, Statutes, *Members of Parliament's Retiring Allowances Act*, 1965-66, Chapter 14.

FUNDING MEMBERS' RETIREMENT ALLOWANCES PLAN

Under the terms of the *Members of Parliament Retiring Allowances Act*, the Government of Canada is required to contribute monthly to the two accounts which fund the Members' Retirement Allowances Plan. The first account is the Retiring Allowances (RA) Account, and is associated with the part of the retirement plan that is a Registered Retirement Allowances Plan under the *Income Tax Act*. The contributions made to this account are those in respect of benefits being accrued at the rate of 2% per year of service on earnings up to the limit imposed by the *Income Tax Act* (i.e., up to 75%). The second account is the Retiring Compensation Arrangements (RCA) Account into which contributions on retirement allowance earnings exceeding the limit prescribed by the *Income Tax Act* (i.e., 6%) are made, and from which the payment of benefits above the 2% accrual rate and before the prescribed age and service thresholds described by the Act are paid. Allowances paid from the RCA Account, in other words, are not technically considered a pension payment, but rather a retirement compensation allowance designed to compensate Members for the volatile tenure of their jobs.

The Government's contribution to both accounts is equal to the amount estimated to be necessary to fund the costs of all retirement and survivor allowances, indexing and other benefits that have accrued in respect of that month. The Government's contribution rate, in other words, is not fixed, but is expressed as a multiple of Members' contributions to each account. Table 42 documents the ratio of Government contributions to Members' contributions for the calendar years 1992 and 1993:

Table 42		
RATIO OF GOVERNMENT CONTRIBUTIONS		
CATEGORY	1992	1993
House of Commons		
RA Account.....	2.43	2.48
RCA Account.....	7.68	7.86
Senate		
RA Account.....	1.48	1.56
RCA Account.....	2.63	2.74
Source: Report by the President of the Treasury Board on the Administration of the Members of Parliament Retiring Allowances Act, March, 1993.		

The Government's contribution to both accounts varies according to the number of individuals drawing from the retirement plan accounts at any given time.

SOME QUALITATIVE OBSERVATIONS ON MEMBERS' RETIREMENT ALLOWANCES PLAN

If one were to read only media coverage of the Members' Retirement Allowances Plan, one would be left with the impression that all Members of the House of Commons who retire receive a retirement allowance. As Table 43 illustrates, however, only half of Members of the Senate and the House of Commons who retired over the last decade actually received a retirement allowance.

Table 43

MEMBERS WHO RECEIVE RETIREMENT ALLOWANCES

CATEGORY	1984	1988	1993	TOTAL
Total number of retirements.....	131	115	199	445
Retirement with allowances.....	73 (56%)	53 (46%)	134 (67%)	260 (58%)
Retirement without allowances.....	58 (44%)	62 (54%)	65 (33%)	185 (42%)

Source: Government of Canada, Public Works and Government Services, Compensation Operations Directorate.

There is a similar perception that the actual amount of retirement allowances paid to individual retired Members of Parliament is grossly excessive. However, as Table 44 documents, the bulk of retirement allowances paid to retired Members of Parliament is in the range of \$10,000 to \$40,000.

Table 44

ELIGIBLE MEMBERS -BY AMOUNT PAID

AMOUNT	FORMER MEMBERS	SURVIVING SPOUSES	DEPENDENT CHILDREN	TOTAL	%
\$0 - \$9,999	37	25	3	65	12.2
\$10,000 - \$19,999	62	32	0	94	17.7
\$20,000 - \$29,999	122	23	0	145	27.3
\$30,000 - \$39,999	91	5	0	96	18.1
\$40,000 - \$49,999	80	0	0	80	15.1
\$50,000 - \$59,999	28	0	0	28	5.3
\$60,000 - \$69,999	20	0	0	20	3.8
\$70,000 - \$79,999	1	0	0	1	0.2
\$80,000 - \$84,999	2	0	0	2	0.4
TOTAL	443	85	3	531	100.0

Source: Report by the President of the Treasury Board on the Administration of the Members of Parliament Retiring Allowances Act, March, 1993.

The media often gives the impression that retirement allowances are paid disproportionately to individuals under the age of 55. This is not the case, as Table 45 illustrates.

Table 45

AGE OF ELIGIBLE MEMBERS

AGE	PERCENTAGE
35 - 39 YEARS.....	0.3%
40 - 44 YEARS.....	0.1%
45 - 49 YEARS.....	5.0%
50 - 54 YEARS.....	7.6%
55 - 59 YEARS.....	8.8%
60 - 64 YEARS.....	14.2%
65 - 69 YEARS.....	18.9%
70 - 74 YEARS.....	15.5%
75 - 79 YEARS.....	14.2%
80 - 84 YEARS.....	9.8%
85 - 89 YEARS.....	4.1%
90 - 94 YEARS.....	0.3%

Source: Report of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions, 1994.

As these tables illustrate, only half of those who retired over the past decade received a retirement allowance. The bulk (90.4%) are under \$50,000 per year, while 57.20% are below \$30,000 per year. Only 12.99% of former Members who receive retirement allowances are below the age of 55.

EMPLOYMENT RESTRICTIONS ON THE PAYMENT OF MEMBERS' RETIREMENT ALLOWANCES

Under Section 15 of the original 1952 Retirement Allowances Plan, the retirement allowance was suspended if a Member became re-elected to the House of Commons, was appointed to the Senate or performed any service for government which was paid for out of the Consolidated Revenue Fund. Section 15 of the *Members of Parliament Retiring Allowances Act* reads as follows:

15. (1) An allowance payable to a person under section 11 shall be discontinued while that person
- (a) is a Senator or a Member;

(b) is employed in the public service of Canada; or

(c) renders services the remuneration for which is paid out of the Consolidated Revenue Fund or by an agent of Her Majesty in Right of Canada.

In other words, under the original terms of the retirement plan, former Members of Parliament in receipt of a retirement allowance were not permitted to be paid a salary out of the Consolidated Revenue Fund. The reason for this restriction was to ensure that, in the eyes of the public, retired Members of Parliament were not given any special treatment by Government in pursuing employment after they left office.⁶

In 1971, the *Members of Parliament Retiring Allowances Act* was amended as follows:

33. Whereas a person who is entitled to be paid [a retirement allowance] is in receipt of an annuity, pension or allowance payable out of the Consolidated Revenue Fund...the amount of the allowance that would otherwise be payable to him in any month...shall be reduced by the amount of the annuity, pension or allowance that is payable to him in that month under the [Members'] pension scheme.⁷

This change was made in recognition of the fact that most Members of the House of Commons who retire (or are retired) from public life are relatively young (i.e., in their late 40s and mid 50s) and are not ready to retire from working life yet.

In 1973, a Private Member's Bill was introduced into the House of Commons by Marcel Lambert (Edmonton West) to reduce further the employment restrictions placed upon Members' receipt of a retirement allowance. The purpose of doing so was explained as follows:

That, in the opinion of this House, the Government should consider the advisability of removing all limitations and restrictions whatsoever on the entitlement and payment of pensions, superannuation or retirement allowances of whatever kind to retired members of the Canadian Defence Forces, the Royal Canadian Mounted Police, Senators and Members of Parliament when any such person so entitled enters into the service of the Government of Canada, whether by way of the Public Service Commission or by appointment by the federal authority to any Commission Board, or other body or to the Judiciary of Canada or in any other manner.⁸

In explaining his Notice of Motion before the Standing Committee on Miscellaneous Estimates, Mr. Lambert argued that most individuals are free to receive a full retirement allowance while in the receipt of an additional salary if they so chose — except members of the House of Commons and the Senate. According to Mr. Lambert:

6- House of Commons, Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Miscellaneous Estimates, October 31, 1973, p.9.

7- Canada, Statutes, 1970-71-72, Chapter 25.

8- House of Commons, Notice of Motion of Mr. Marcel Lambert (Edmonton West) July 5, 1973.

For some reason or other, someone has decided that in the case of a Member of Parliament, insofar as his superannuation and the security of his family is concerned, that his pension should be put aside [when he engages in work the payment for which is drawn from the Consolidated Revenue Fund]...on the premise that an individual could not draw two benefits from the Crown.⁹

Mr. Lambert found this situation "extraordinary". He argued that if a former Member of Parliament were "appointed to the service of the Queen in the Right of a province," he or she is entitled to a full pension as a retired Member of Parliament. But if he/she is "employed by the Queen in the Right of Canada, he/she is not entitled to any pension."¹⁰ As far as Mr. Lambert was concerned, the situation was tantamount to "discrimination against Members of Parliament."¹¹

In 1975, Mr. Lambert's Private Member's Bill was included in a host of amendments to *Members of Parliament Retiring Allowances Act* designed to ensure the equality of the Act's application to female and male Members. The amendments were also designed to ensure that retirement plan provisions for different groups within the federal service, i.e., former members of Canadian Forces, the RCMP and of the Senate and House of Commons, should be treated the same. To this end, amendments were introduced "to permit a pensioner who is re-employed to receive his or her pension unless he or she again becomes subject to the same pension plan under which that pension was paid."¹² In speaking of these amendments, Mr. Lambert made the following comments:

I felt for years that there was an incredible inequality of status affecting public service personnel such as...Members of Parliament and Senators, in that they did not enjoy equality of status with regard to their superannuations.¹³

Perhaps the best example of such inequality is the fictional case of a former federal civil servant who chose to run for Parliament. If eligible, the former civil servant could receive his or her civil service pension and receive a salary as a Member at the same time. Under the former restriction, by contrast, a retired Member of Parliament could not receive his or her retirement allowance as well as a salary from the federal public service at the same time.

As a result of the 1975 amendments, the only restriction placed on Members of Parliament's receipt of a parliamentary retirement allowance is if a Member becomes a

9- Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Miscellaneous Estimates, October, 1973, pp. 6-7.

10- Ibid., 7.

11- Ibid., 15.

12- House of Commons, Debates, November 6, 1975, p. 8935.

13- Ibid., p. 8935.

Member of either the House of Commons or Senate again. The relevant section now reads as follows:

32. A [retirement] allowance payable to a person...shall be suspended for the whole of any month during any part of which that person is a Senator or a Member of the House of Commons.¹⁴

COMPARATIVE PERSPECTIVES ON MEMBERS' RETIREMENT ALLOWANCES

In his 1969 report to the President of the Treasury Board on *Parliamentary Retirement Allowances*, C.A. Curtis reported that it was impossible "to make sharp and immediate comparisons between the present federal plan and those of the provinces or other jurisdictions."¹⁵ According to Curtis, "each individual plan will be superior in some respects and poorer in others, with so many conditions and provisions that it is impossible to reduce them to comparable scales."¹⁶ While these conditions remain relevant today, it is interesting — from a purely illustrative point of view — to compare Members of Parliament's retirement allowance provisions with those of legislators in the provinces and in other countries. Table 46 documents some of the key provisions of provincial retirement benefit plans for legislative members.

As this table indicates, most provincial retirement benefit plans impose some minimum age and/or service requirement for retirement allowance payment upon legislative Members. Only one province, Newfoundland, has any type of graduated pension calculation mechanism under which pensionable years are treated differently. Most other provinces calculate Members' pension on the basis of a percentage of the best three to five years of pensionable service.

Table 47 documents some of the key provisions of representatives' retirement allowance plans in other countries.

As this table demonstrates, Members of the Canadian Parliament's Retirement Allowances Plan ranks among other countries as one of the least stringent with respect to terms of commencement; one of the highest in terms of retirement allowance contribution; and about average with respect to maximum retirement allowance allowed.

14- Canada, Statutes, 1981, Chapter 77.

15- C.A. Curtis, Report on Parliamentary Allowances to the President of the Treasury Board, November, 1969, p.10.

16- Ibid.

KEY PROVISIONS OF PROVINCIAL PENSION PLANS

PROVISION	NEWFOUNDLAND	P E I	NOVA SCOTIA	NEW BRUNSWICK	QUEBEC	ONTARIO
Contribution.....	7%	N/A	10%	9%	10%	10%
Minimum Age Requirement.....	Age 55 or 60 (depending on age)	60	60	60	Age 55 or 60 (depending on age and member is at least 50)	Age 55 or 60 (depending on age)
Minimum Service Requirement.....	2 elections and 5 years	N/A	2 elections and 5 years	Ten sessions	See above	5 years
Pension Calculation.....	Based on average 1 year earnings, 5% for each of the first ten years, 4% for each of the next 5 years, and 2.5% for each of the next 2 years	N/A	Three pensionable years (earnings x 5% x total years of service (maximum 15 years))	Highest 2 years average	5% of average earnings, or 3% of average earnings, or 2% of average earnings, or 1% of average earnings, or 0.5% of average earnings, or 0.25% of average earnings, or 0.125% of average earnings, or 0.0625% of average earnings, or 0.03125% of average earnings, or 0.015625% of average earnings, or 0.0078125% of average earnings, or 0.00390625% of average earnings, or 0.001953125% of average earnings, or 0.0009765625% of average earnings, or 0.00048828125% of average earnings, or 0.000244140625% of average earnings, or 0.0001220703125% of average earnings, or 0.00006103515625% of average earnings, or 0.000030517578125% of average earnings, or 0.0000152587890625% of average earnings, or 0.00000762939453125% of average earnings, or 0.000003814697265625% of average earnings, or 0.0000019073486328125% of average earnings, or 0.00000095367431640625% of average earnings, or 0.000000476837158203125% of average earnings, or 0.0000002384185791015625% of average earnings, or 0.00000011920928955078125% of average earnings, or 0.000000059604644775390625% of average earnings, or 0.0000000298023223876953125% of average earnings, or 0.00000001490116119384765625% of average earnings, or 0.000000007450580596923828125% of average earnings, or 0.0000000037252902984619140625% of average earnings, or 0.00000000186264514923095703125% of average earnings, or 0.000000000931322574615478515625% of average earnings, or 0.0000000004656612873077392578125% of average earnings, or 0.00000000023283064365386962890625% of average earnings, or 0.000000000116415321826934814453125% of average earnings, or 0.0000000000582076609134674072265625% of average earnings, or 0.00000000002910383045673370361328125% of average earnings, or 0.000000000014551915228366851806640625% of average earnings, or 0.0000000000072759576141834259033203125% of average earnings, or 0.00000000000363797880709171295166015625% of average earnings, or 0.000000000001818989403545856475830078125% of average earnings, or 0.0000000000009094947017729282379150390625% of average earnings, or 0.00000000000045474735088646411895751953125% of average earnings, or 0.000000000000227373675443232059478759765625% of average earnings, or 0.0000000000001136868377216160297393798828125% of average earnings, or 0.00000000000005684341886080801486968994140625% of average earnings, or 0.000000000000028421709430404007434844970703125% of average earnings, or 0.0000000000000142108547152020037174224853515625% of average earnings, or 0.00000000000000710542735760100185871124267578125% of average earnings, or 0.000000000000003552713678800500929355621337890625% of average earnings, or 0.0000000000000017763568394002504646778106689453125% of average earnings, or 0.00000000000000088817841970012523233890533447265625% of average earnings, or 0.000000000000000444089209850062616169452667236328125% of average earnings, or 0.0000000000000002220446049250313080847263336181640625% of average earnings, or 0.00000000000000011102230246251565404236316680908203125% of average earnings, or 0.000000000000000055511151231257827021181583404541015625% of average earnings, or 0.0000000000000000277555756156289135105907917022705078125% of average earnings, or 0.00000000000000001387778780781445675529539585113525390625% of average earnings, or 0.000000000000000006938893903907228377647697925567626953125% of average earnings, or 0.0000000000000000034694469519536141888238489627838134765625% of average earnings, or 0.00000000000000000173472347597680709441192448139190673828125% of average earnings, or 0.000000000000000000867361737988403547205962240695953369140625% of average earnings, or 0.0000000000000000004336808689942017736029811203479766845703125% of average earnings, or 0.00000000000000000021684043449710088680149056017398834228515625% of average earnings, or 0.000000000000000000108420217248550443400745280086994171142578125% of average earnings, or 0.0000000000000000000542101086242752217003726400434970855712890625% of average earnings, or 0.00000000000000000002710505431213761085018632002174854278564453125% of average earnings, or 0.000000000000000000013552527156068805425093160010874271392822265625% of average earnings, or 0.0000000000000000000067762635780344027125465800054371356964111328125% of average earnings, or 0.00000000000000000000338813178901720135627329000271856784820556640625% of average earnings, or 0.00000000000000000000169406589450860067813664500135928392410283203125% of average earnings, or 0.000000000000000000000847032947254300339068322500679641962051416015625% of average earnings, or 0.0000000000000000000004235164736271501695341612503398209810257080078125% of average earnings, or 0.00000000000000000000021175823681357508476708062516991049051285400390625% of average earnings, or 0.000000000000000000000105879118406787542383540312584955245256427001953125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000529395592033937711917701562542477622627135009765625% of average earnings, or 0.00000000000000000000002646977960169688559588507812521238811135675048828125% of average earnings, or 0.000000000000000000000013234889800848442797942539062510619405678375244140625% of average earnings, or 0.0000000000000000000000066174449004242213989712695312505309702839376220703125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000330872245021211069948563476562502654851416881103515625% of average earnings, or 0.000000000000000000000001654361225106055349742817382812501327427084405552578125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000008271806125530276748714086914062500663713522027777890625% of average earnings, or 0.00000000000000000000000041359030627651383743570434570312500331856761038889453125% of average earnings, or 0.000000000000000000000000206795153138256918717852172851562500165928305194447265625% of average earnings, or 0.0000000000000000000000001033975765691284593589260864257812500082964152597236328125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000005169878828456422967946304321289062500041482076298681640625% of average earnings, or 0.000000000000000000000000025849394142282114839731521606445312500020741038149434228125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000001292469707114105741986576080322265625000103705190747171140625% of average earnings, or 0.000000000000000000000000006462348535570528709932880401611328125000051852595373585703125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000032311742677852643549964402008056640625000025926297686787890625% of average earnings, or 0.000000000000000000000000001615587133892632177498220100402832031250000129631488433939453125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000080779356694631608874911005020141601562500000648157442169697265625% of average earnings, or 0.000000000000000000000000000403896783473158044374555025100708007812500003240787210848486328125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000020194839173657902218727751255035400390625000016203936054242431640625% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000010097419586828951109363875627517700195312500000810196802712112168203125% of average earnings, or 0.000000000000000000000000000050487097934144755546819378137588500976562500000405098401356055844015625% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000002524354896707237777340968906879425048828125000002025492006780279220078125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000000126217744835361888867048445343971250244114281250000010127460033901396100390625% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000000063108872417680944433524222671985625012207142812500000050637300169506980501953125% of average earnings, or 0.000000000000000000000000000003155443620884047221676211133599281250061035714281250000002531865008475349025009765625% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000000015777218104420236108381055667996406250030517857142812500000126593250423767451250048828125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000000007888609052210118054190527833998203125001525892857142812500000632966252118837256250024411428125% of average earnings, or 0.000000000000000000000000000000394430452610505902709526391699910156250007629464285714281250000031648312605941877812500122071428125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000000001972152263052529513547631958499550781250003814732142857142812500000158241563029708888906250006103571428125% of average earnings, or 0.000000000000000000000000000000098607613152626475677381597924977539062500019073660714285714281250000079120781514854444453125000305178571428125% of average earnings, or 0.000000000000000000000000000000049303806576313237838690798962488769531250000953683035714285714281250000039560390757427222226562500015258928571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000002465190328815661891934539948124438281250000476841517857142857142812500000197801953787136111113281250000762946428571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000001232595164407830945967269974062219140625000023842075892857142857142812500000098900976893568055556640625000038147321428571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000616297582203915472983634987031109570312500001192103794642857142857142812500000049450488446784027777832812500001907366071428571428125% of average earnings, or 0.000000000000000000000000000000003081487911019577364918174935155547851562500005960518973214285714285714281250000002472524422339201388888816406250000095368303571428571428125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000000000015407439555097886824590874675777739281250000298025948660714285714285714281250000001236262211169600694444408203125000004768415178571428571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000077037197775489434122954373378888696406250000149012974330357142857142857142812500000006181311055848003472222204101562500000238420758928571428571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000038518598887744717061477186689444348203125000007450648716517857142857142812500000003090655527924001736111102050781250000011921037946428571428571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000019259299443872358530738593344722174101562500000372532435825892857142857142812500000001545327763962000868055550102539062500000596051897321428571428571428125% of average earnings, or 0.000000000000000000000000000000000096296497219361792653692966722361050781250000018626621791294642857142857142812500000000772663881981000434027775051269531250000029802594866071428571428125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000000000000481482486096808963268464833611805253906250000009313310895647321428571428125000000003863319409905002170138875025634765625000001490129743303571428571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000002407412430484044816342324168059026269531250000004656655447823660714285714281250000000019316597049525001085069437501281738281250000074506487165178571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000001203706215242022408171162084029513134765625000000232832772391183035714281250000000009658298524762500054253471875064086914062500003725324358258928571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000000601853107621011204085581042014756567382812500000011641638619559151785714281250000000004829149262381250002712673593750320434531250000186266217912946428571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000000300926553810505602042790521007378283691406250000005820819309779575892857142812500000000024145746311906250013563367968750160217226562500009313310895647321428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000000150463276905252801021395260503689141845703125000000291040965488978794642812500000000120728731559531250006781683984375080108613281250000465665544782366071428125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000000000000007523163845262640051069776025184457092285156250000014552048274448939732142812500000000060364365796281250003390841992187504005430664062500023283277239118303571428125% of average earnings, or 0.000000000000000000000000000000000000376158192263132002553488801259222854611428125000000727602413722446986607142812500000003018218289812500016954209960937502002715332031250001164163861955915178571428125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000000000000001880790961315660012767444006296114273057142812500000036380120686112249432812500000001509109144906250008477104980468750100135766601562500058208193097795758928571428125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000000000000000940395480657830006383722003148057136528571428125000001819006034306112471640625000000075455457245312500042385524902343750500678833031250002910409654889787946428125% of average earnings, or 0.0000000000000000000000000000000000000470197740328915003191861001574028568264285714281250000009095030171530556235820312500000037727728622656250002119276245117187502503394166015625000145520482744489397321428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000000002350988701644575015959305007870142841321428125000000454751508576527811714062500000188638643113281250001059638122558937501251697083031250007276024137224469866071428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000000001175494350822287507979652503935071420660714281250000022737575428762904058570312500000943193215566406250004788190612768750625848541515625000363801206861122494328125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000000000587747175411143753989826251967535710330357142812500001136878771438145020292857125000231809607638203125001194096076382031250058208193097795758928571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000000000293873587705571876994913125983767855165178571428125000005684393857190725101461428125001159048038191062500596051897321428571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000000000146936793852785937849745625491883927582589281250000028421969285953755057892812500057952401909531250029802594866071428571428125% of average earnings, or 0.000000000000000000000000000000000000000734683969263929689248728125245919637912946428125000014210984642976877752894642812500028976200954765625001490129743303571428125% of average earnings, or 0.000000000000000000000000000000000000000367341984631964844624364062512295981895647321428125000007105492321484388877644732142812500014488100477382812500074506487165178571428125% of average earnings, or 0.00000000000000000000000000000000000000018	

KEY PROVISIONS OF PROVINCIAL PENSION PLANS

Table 46

Table 47

KEY PROVISIONS OF RETIREMENT BENEFIT PLANS IN OTHER COUNTRIES

COUNTRY	CONTRIBUTION LEVEL	MINIMUM AGE & SERVICE REQUIREMENT	MAXIMUM RETIREMENT ALLOWANCE	POST RETIREMENT ADJUSTMENT
Canada (Both Houses)	11%	6 years of service	75% of terminal salary	fully indexed to cost of living
Australia (Both Houses)	11.5%	12 years of service or age 60	75% of terminal salary	indexed at national salary growth rate
United Kingdom (Both Houses)	6%	age 55 or age 60 + years of service = 80	67% of terminal salary	fully indexed to cost of living
Belgium (Both Houses)	7.5%	age 55 or age 52 + 8 years of service	75% of terminal salary	indexed at national salary growth rate
Sweden (Both Houses)	None	12 years of service (unreduced)	65% of best 5 year salary	fully indexed to cost of living
France (Both Houses)	7.85%	age 55	84.375% of terminal salary	indexed at national salary growth rate
United States (Both Houses)	1.3%	age 62 or age 50 + 20 years of service	none	CPI minus 1% if CPI > 3%

Source: Sobeco Ernst & Young Report

CONCLUSION

Due to our limited time and resources, we have chosen to review only some of the more important principles underlying the Members' Retirement Allowances Plan. We found that Sobeco Ernst & Young's review of the plan was adequate with respect to the detailed aspects of the plan. Therefore we would refer Parliament to their Report in this particular regard.

In keeping with its original intent, the Members' Retirement Allowances Plan provides retired Members of the Senate and the House of Commons with a compensation package designed to reward retired Members for their years of public service and to recognize the volatile nature of the job. The plan is not, as many believe it to be, a pension plan *per se*. The high rate of contribution and the absence of any age and employment restrictions are indicative of the continued currency of this fact.

As a retirement allowance benefit plan — as opposed to a strict pension plan — the Members' Retirement Allowances Plan requires the Government to contribute at a rate which would exceed employers' contributions under a typical pension regime. Government contributions, as a result, vary year to year according to the benefits paid out. Currently, total contributions to the plan exceed payments and other charges paid out by about \$1 million.

In contrast to media reports, only half of Members of Parliament who retired over the past decade received a retirement allowance. The bulk (90.4%) of allowances actually paid out are under \$50,000 per year, while 57.2% are below \$30,000 per year. Only 12.99% of former Members who receive allowances are below the age of 55.

In 1975, amendments were introduced to the *Members of Parliament Retiring Allowances Act* to address what was perceived to be the unequal treatment of retired Members in receipt of a retirement allowance. In keeping with the conditions in the private and public sectors, the employment restrictions which were in effect up to that time were removed. These amendments remain in effect today.





CANADA

Commission to Review Allowances of Members of Parliament

CHAPTER FIVE

THE COMMISSION'S RECOMMENDATIONS

Chapter 5: The Commission's Recommendations

MEMBERS OF PARLIAMENT: INDEMNITIES AND EXPENSE ALLOWANCES

Our concerns about the inadequacy of the allowances to which Members of Parliament are presently entitled were very sharply confirmed during our consultations. We learned that the expense provisions are not flexible enough to meet the diverse range of needs of Members of both Houses and further, the expense provisions do not facilitate the degree of transparency and accountability which any public system of expense reimbursement must have in the late twentieth century. The indemnities paid to Members of both Houses are not commensurable with salaries paid for similar work in the private and public sectors. Many of the key elements of the Members Retirement Allowances Plan are not in line with Canadian standards, and the existing statutory requirement to review the adequacy of Members of Parliament's compensation after each election is simply not required. In this Chapter, we present our recommendations to ensure that Members of Parliament are more fairly and equitably compensated for their work as representatives of the people of Canada.

Members of the House of Commons - Expense Allowances

The Members' expense allowance system at present is largely a relic of our past. We do not believe that it fairly reimburses Members for the diverse range of expenses they incur in the course of conducting Parliamentary business. Furthermore, we do not believe that the existing expense allowance structure permits the type of transparency which a public expense budget in the late twentieth century should have. To ensure that Members of the House of Commons are fairly reimbursed for the expenses incurred in the course of being a modern representatives, we recommend that:

1 the Tax-free Allowance and the Travel-status Allowance be abolished. In their place we recommend that:

i) a \$15,000 Accommodation Provision be established to reimburse Members for the costs associated with maintaining a second residence in Ottawa, including miscellaneous travel and other incidental expenses incurred in the course of living and working in Ottawa. This amount would be payable upon presentation of receipts;

ii) a \$10,000 Work-related Expense Provision be established to compensate Members for expenses incurred in the course of being a Member of the House of Commons; and,

iii) the current practice of providing Members from the Northwest Territories and from larger constituencies with extra expense provisions be retained at a level to be established by Parliament.

In addition to the provisions for accountability included in this recommendation, we recommend that:

- 2** | the Board of Internal Economy publish and present to Parliament an annual detailed summary of Members' receiptable expenditures.

The Commission believes that there is no better method to ensure the judicious expenditure of public funds than full public accountability.

Members of the House of Commons - Indemnities

In an ideal world, we believe that all Members of Parliament should be paid in excess of \$100,000 — a figure which we feel reflects the inherent value of the job of democratic representation in this country. Unfortunately, we do not live in such an ideal world. The recent economic recession has forced many Canadians out of work, and others to forego wage increases and other employment benefits. Because we believe that Members' salaries should reflect the financial realities facing other Canadians, we sought to determine what parliamentarians would be worth in the private and public sectors on the basis of the functions they performed. The results of our efforts indicate that Members of Parliament should be paid about \$86,000 per year, with provisions sufficient to cover expenses incurred in the course of doing Parliamentary business. Our findings on this point are in line with the salary level recommended by the *Report on Parliamentarians' Compensation* prepared by Sobeco Ernst & Young.

Regardless of our findings, we do not feel it is prudent to recommend that Members of Parliament's salary be raised to \$86,000 at this time. Public dissatisfaction with political institutions and politicians does not permit the type of informed, dispassionate debate which must precede such an increase. A 25% increase in Members' salary at this time would simply increase public hostility toward government and politicians alike. Nevertheless, a benchmark salary level needs to be established which can serve in the future as the basis for increasing Members' salary to a level which adequately reflects the inherent value of the job of representation in our democratic system and which justly compensates representatives for their efforts. Accordingly, we recommend that:

- 3** | i) Members of the House of Commons's basic indemnity be increased to \$75,000 once the freeze on salaries is lifted in 1996; and,
- ii) before the next general election, Parliament pass legislation to increase Members' salary to \$86,000. The legislation would take effect on the first day of the 36th Parliament.

In recognition of the fact that the job of a Member of Parliament has been full-time for at least the past quarter century, we also recommend that the nomenclature used to refer to

the payment of Members of the House of Commons be changed. Accordingly, we recommend that:

- 4 | the term “indemnity” be replaced by the term “salary” when referring to the annual amount paid to Members of the House of Commons for their services.

We believe that this change would also help Canadians to better understand how their elected representatives are paid and for what.

Members of the House of Commons - Group Benefits

We agree with the Sobeco Ernst & Young *Report on Parliamentarians’ Compensation* that for individuals, who receive a minimum annual salary of \$64,400, the deductible for health and dental care (i.e., \$25 for single Members and \$40 for family) is too low. According to the Report, the present contribution level has a cash compensation value equal to 6.4% of Members’ total annual remuneration — a value which is slightly higher than most Canadian group benefit plans. To ensure that the Members’ group benefits plan is more in line with Canadian standards, we concur with Sobeco Ernst & Young and recommend that:

- 5 | the deductible for a Member of the House of Commons and his or her family should be in the order of \$250 for health insurance, including dental care. This deductible should be indexed to inflation on an annual basis.

These changes to the current system would reduce the compensation value of group insurance rate from 6.4% to 5.5% of Members’ annual remuneration.

In the course of our consultations, we also noted how, in the past, non-returning Members found it difficult to replace group insurance immediately after termination of their parliamentary duties. Accordingly, the Commission supports the newly-adopted practice of extending group insurance benefits for a one year period following termination.

Members of the House of Commons — Retirement Allowances

The Retirement Allowances Plan was originally created to compensate Members of the House of Commons for what typically amounted to a short sojourn away from their private lives and occupations. While the Plan has come under criticism in recent times because of some particular features, we believe that the retirement allowances system on the whole is appropriate given the nature of a Member of the House of Commons’ job. There are, however, some elements which should be brought into line with Canadian standards. To this end, we focus our recommendations on three components of the Plan: 1) age of commencement; 2) reemployment restrictions upon Members in receipt of a retirement benefit; and 3) rate of contribution.

Age of Commencement

Most Canadian retirement plans have some minimum age and/or service vesting requirement. Most plans, including provincial representatives' plans, are based upon a combination of years of service and age. We believe that the current 6 year minimum service requirement should be retained for Members of the House of Commons. To ensure that the retirement plan better conforms to Canadian standards, however, we recommend that:

6 | the age of commencement for Members of the House of Commons' Retirement Allowances Plan be established at 55 years of age.

In making this recommendation, we are aware of the difficulties some Members encounter in finding employment after leaving public office. Accordingly, if Parliament adopts our recommendations to establish an age of commencement at 55, we strongly recommend that:

7 | Members of the House of Commons who are eligible to receive a retirement allowance, but have not reached the age of 55, be eligible to receive:

- i) the Winding-up and Resettlement allowances currently payable to Members not eligible for a retirement allowance;
- ii) 50% of the total of: a) the basic annual sessional allowance which the Member was being paid; and b) any annual salary or allowance payable to Members occupying additional offices of government or legislative positions.

Members of the House of Commons, who are eligible for a retirement allowance but have not reached the age of 55 and, do not find employment 6 months after leaving office, be eligible to receive an additional lump-sum payment equal to 50% of the total of:

- i) the basic annual sessional allowance which the Member was being paid; and,
- ii) any annual salary or allowance payable to Members occupying additional offices of government or legislative positions.

In special circumstances, an *ad hoc* Board be established to consider applications by former Members of the House of Commons to receive their retirement allowances before the age of 55. The Board would only be constituted to hear applications in the case of a Members' permanent disability or extreme financial hardship. The Speaker of the House of Commons would preside over this Board which should be

composed of a designated representative from both the government of the day and the official opposition. The judgement of this board would be final in any appeal.

Re-employment Restrictions

We agree with the Sobeco Ernst & Young's *Report on Parliamentarians' Compensation* that establishing a minimum age of commencement at 55 would substantially reduce the occurrence of Members of the House of Commons' receiving both a retirement allowance and a salary paid out of the Consolidated Revenue Fund, i.e., purported incidents of "double-dipping".

Accordingly, if Parliament accepts our recommendation concerning the establishment of a minimum age/service requirement, we believe that no formal action needs to be taken to impose re-employment restrictions for retired Members of the House of Commons.

Rate of Contribution

If Parliament accepts our recommendation concerning the level of Members of the House of Commons' indemnity, we strongly recommend that Parliament review the retirement plan contribution rate. We believe that Sobeco Ernst & Young's *Report on Parliamentarians' Compensation* is particularly useful in this regard.

Members of the Senate - Expense Allowances

The existing expense allowance system does not encourage Senators to participate fully in the operation of Canada's Parliament. As we learned in the course of our consultations, Senators spend, on average, \$9,000 of their \$10,100 expense allowance on accommodation alone. To ensure that Senators are not penalized for their efforts to participate in the Parliamentary process, we recommend that:

8

- i) a \$15,000 Accommodation Provision be established to reimburse Senators for the costs associated with maintaining a second residence in Ottawa, including miscellaneous travel and other incidental expenses incurred in the course of living and working in Ottawa. This amount would be payable upon presentation of receipts; and,
- ii) a \$6,000 Work-related Expense Provision be established to compensate Senators for expenses incurred in the course of being a Member of the Senate.

Members of the Senate - Indemnities

In recognition of the fact that Members of the Senate are historically and constitutionally recognized as Parliamentarians on a par with Members of the House of Commons, we believe that Senators should receive the same basic salary as Members of the lower House. In keeping with our recommendation regarding Members' salary, we recommend that:

- 9 | i) Senators' basic indemnity be raised to a level commensurate with what Members of the House of Commons receive (i.e., \$75,000); and,
- ii) before the next general election, Parliament pass legislation to increase Senators' salary to \$86,000. The legislation would take effect the first day of the 36th Parliament.

In recognition of the fact that the job of a Member of Parliament has been full-time for at least the past quarter century, we also recommend that the nomenclature used to refer to the payment of Senators be changed. Accordingly, we recommend that:

- 10 | the term "indemnity" be replaced by the term "salary" when referring to the annual amount paid to Senators for their services.

Members of the Senate - Group Benefits

The Commission recommends that the changes made to Members of the House of Commons' group benefits package apply to Senators as well. To repeat, we recommend that:

- 11 | the deductible for Senators and their families should be in the order of \$250 for health insurance including dental care. This deductible should be indexed to inflation on an annual basis.

Members of the Senate — Retirement Allowances

The Members' Retirement Allowances Plan was extended to Senators in 1965 as a result of the creation of a mandatory age of retirement. While relatively few Senators retire before the age of 55, we believe that all Members of Parliament must be treated equally under the Plan. Accordingly, we recommend that:

- 12 | the age of commencement for the Members' Retirement Allowances Plan be established at 55 years of age

Rate of Contribution

If Parliament accepts our recommendation concerning the level of Senators' indemnity, we strongly recommend that Parliament review Senators' retirement plan contribution rate as well. We believe that Sobeco Ernst & Young's *Report on Parliamentarians' Compensation* is particularly useful in this regard.

FUTURE REVIEWS

In our opinion, the existing statutory requirement to review the adequacy of Members of Parliament's compensation after each election is not required. The appointment of the McIsaac-Balcer Commission within months of the report of the Hales Commission, and the request for tenders to review Members of Parliament's compensation in the Spring of 1993 with an election imminent, indicates that Members of Parliament's compensation is an issue which needs to be addressed in a more flexible and timely fashion. The existing statutory requirement for review does not meet this requirement. Accordingly, we recommend that:

- 13 i) the statutory requirement for the appointment of a Commission to Review the Allowances of Members of Parliament at the beginning of every Parliament be abolished;
- ii) a Joint Committee of the Senate and House of Commons be appointed at the beginning of each new Parliament to consider the need for the appointment of an independent Commission or study to assess the adequacy of Members of Parliament's compensation; and,
- iii) the recommendations of the Commission requested by the Joint Committee be either accepted or rejected *in toto* (i.e., without amendment) by Parliament.

In the course of our deliberations, we were also concerned by what we perceive to be the inadequacy of salaries paid to Ministers of the Crown as well as to the Prime Minister. Most often, Ministers have authority over individuals who are paid considerably more than themselves. The Prime Minister is paid far less than heads of most Crown corporations. Whether or not a statutory review is established, we strongly recommend that:

- 14 the adequacy of salaries paid to all Ministers, including the Prime Minister, be reviewed in the very near future by whatever body is considered appropriate by Parliament.





Commission to Review Allowances of Members of Parliament

APPENDICES

Order-In-Council

The *Senate and the House of Commons Act*, as amended in 1976, stipulates that after each general election a review of indemnities and allowances paid to Members of Parliament and Senators. The present Commission, which is the fifth under the 1976 legislation, was appointed following the general election held on October 25, 1993. The appointment and terms of reference of the Commission were set out by Order-In-Council P.C.1994-87, dated January 13, 1994, as follows:

HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Prime Minister, pursuant to section 68 of the *Parliament of Canada Act*, is pleased hereby:

- (a) to appoint the Honourable Charles Lapointe, P.C., of Montreal, Quebec, Jean E. Pigott, of Ottawa, Ontario, and C.E.S. Franks, of Kingston, Ontario, as Commissioners to inquire into the adequacy of the annual variations of sessional allowances payable to members of the Senate and the House of Commons and other allowances payable to them and to report thereon to the Governor in Council, in both official languages, with such recommendations as they consider appropriate, within six months of the date of their appointment; and
- (b) to order that:
 - (i) the Commissioners be empowered to engage the services of support and other staff as may be required to assist them in carrying out their work at rates of remuneration and reimbursement approved by the Treasury Board,
 - (ii) the Commissioners be assisted by the Privy Council Office, with the financial and administrative services necessary for the work of the Commission,
 - (iii) the Honourable Charles Lapointe, P.C., be Chairperson of the Commission,
 - (iv) the papers and records of the Commission be deposited with the Clerk of the Privy Council as soon as may reasonably be expected after the conclusion of the work of the Commission, and
 - (v) the Commission be known as the Commission to Review Allowances of Members of Parliament.

Research Studies

BURGE, Robert.

Research Associate, Centre for the Study of Public Opinion, Queen's University.

"Canadian Perceptions of Politics, Politicians and the Remuneration of Members of Parliament." April, 1994.

This study was commissioned to investigate the evolution of Canadians' attitudes toward politics, politicians and the remuneration of Members of Parliament over the past quarter century. Some of the findings of this report include: 1) Canadians' attitudes toward political institutions in general, and politicians in particular, has declined significantly over the past quarter century; 2) trust and confidence in political institutions and politicians has declined significantly over the past quarter century as well; and 3) Canadians' attitudes toward political institutions and politicians strongly influences their views toward Members of Parliament's remuneration.

GUNN, J.A.W.

Professor, Department of Political Studies, Queen's University.

"Remuneration of the Canadian MP – The Arguments Considered" - April, 1994.

This study was commissioned to investigate some of the larger issues related to the issue of Members of Parliament's compensation from the perspective of our British origins. These issues include: 1) The role of the Member of Parliament in our system of government; 2) methods of reviewing Members' compensation; 3) conflict of interest regulations governing members' compensation; and 4) the role of the media in the issue of Members' compensation.

MASSICOTTE, Louis.

Associate Professor, Department of Political Science, University of Montréal.

"La rémunération des parlementaires fédéraux" April, 1994.

This study was commissioned to investigate some of the larger issues related to the issue of Members of Parliament's compensation from the perspective of our of French origins. Some of the issues examined include: 1) The role of the Member in our system of government; 2) the relevant bases for comparison (domestic and foreign) of Members' compensation; 3) the importance of the level of remuneration to our representative system of government; and 4) some of the reasons behind public attitudes toward Members' remuneration.

THE ANGUS REID GROUP.

Winnipeg, Manitoba.

Survey to examine public attitudes toward the salaries of Members of Parliament.

This survey was commissioned to solicit the attitudes of Canadians on the issue of Members of Parliament's compensation. 1500 Canadians from across the country were asked six questions related to the issue of Members' compensation between March 18 and March 24, 1994. The results were broken down by region of residence, age, gender, level of education and income. Survey results are considered accurate nineteen times out of twenty.

Acknowledgments

The work of a Commission is shared by many people. We, as Commissioners, wish to express our appreciation to all who participated in one way or another in bringing forth this Report. Our special thanks go to the following:

- The Honourable Roméo Leblanc, Speaker of the Senate and the Honourable Gilbert Parent, Speaker of the House of Commons for their sage advice and counsel;
- The Staff of the Senate and the House of Commons who provided invaluable assistance and in particular to Gilles P. St-Jean, Director of Financial Policy and Systems;
- The Staff of the Library of Parliament and, in particular, Lucienne Eshelman, Chief Reference Section;
- Ian Faris, Marion Saunderson, Mary Francis Taylor and the staff of the Treasury Board Secretariat who explained many of the intricacies of actuarial matters to us;
- William E. Pratt and the staff of the Corporate Services Branch of the Privy Council Office for their administrative support and, in particular, to Jacques Carrière, Director of the Translation Services;
- Jean-Michel Gazet of Tradinter for the translation, adaptation and editing of the French report;
- The Printing Services of Canada Communications Group and, in particular, Terry Denovan for producing and distributing our report.

All of our efforts, however, could not have come to fruition without the very skilful management of our Secretary General and Executive Director, Jean B. Chrétien. To him and to J. E. (Ted) Glenn, our Researcher and Sheila-Marie Cook, our Advisor, we also wish to express our sincere appreciation. We want to note our special thanks to Suzanne Schryer-Belair for the excellence she brought to the administration of this Commission. This small but very effective team worked diligently to enable us to present this Report in a complete and timely fashion and we are sincerely grateful to them.

Les remerciements

Bien des personnes participent aux travaux d'une commission comme la nôtre et nous tenons à exprimer nos remerciements à toutes celles qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la production de notre rapport. Nous remercions notamment:

-l'honorable Roméo Leblanc, président du Sénat, et l'honorable Gilbert Parent, président de la Chambre des communes, pour leurs sages conseils;

-le personnel du Sénat et de la Chambre des communes, qui nous a fourni une aide précieuse, notamment Gilles P. St-Jean, directeur, Politiques et systèmes financiers;

-le personnel de la Bibliothèque du Parlement, notamment Lucienne Esheilmenn, chef de la Section de la référence;

-Ian Faris, Marion Saunderson, Mary Francis Taylor et le personnel du Conseil du Trésor, qui nous ont expliqué les mystères de l'actuariat; -William E. Pratt et le personnel des Services ministériels du Bureau du Conseil privé, pour leur soutien administratif, et notamment Jacques Carrière, directeur des Services de traduction;

-Jean-Michel Gazez de Tradinter, pour la traduction et l'adaptation de la version française;

-les services d'imprimerie du Groupe Communication Canada, notamment, Terry Denovan, chargé de la production et de la distribution de notre rapport.

Tous nos efforts n'auraient cependant pu aboutir sans la gestion talentueuse de nos activités par notre directeur général, Jean B. Chrétien. Nous tenons à lui exprimer nos sincères remerciements, ainsi qu'à Ted Glenn, notre chercheur, et à Sheila-Marie Cook, notre conseillère. Nous adressons aussi des remerciements spéciaux à Suzanne Schryer-Belair, pour l'excellence de sa gestion des services administratifs de la commission. Cette équipe, petite mais fort efficace, a travaillé avec diligence pour nous permettre de présenter un rapport complet et opportun, ce dont nous lui sommes sincèrement reconnaissants.

THE ANGUS REID GROUP,
Winnipeg, Manitoba.

Survey to examine public attitudes toward the salaries of Members of Parliament.

Cette étude a été commandée pour sonder les Canadiens et les Canadiennes sur la question de la rémunération des parlementaires. Six questions pertinentes ont été posées à 1 500 personnes d'un bout à l'autre du pays entre le 18 et le 24 mars 1994. Les résultats ont été ventilés par région, âge, sexe, niveau d'éducation et revenu. Les résultats de l'enquête sont jugés exacts dix-neuf fois sur vingt.

BURGE, Robert.
Associé de recherche, *Centre for the Study of Public Opinion*, Université Queen's.
«Canadian Perceptions of Politics, Politicians and the Remuneration of Members of Parliament». Avril 1994.

Cette étude a été commandée pour examiner l'évolution de l'attitude des Canadiens et Canadiennes envers la politique, les politiciens et la rémunération des parlementaires au cours du dernier quart de siècle. Parmi les conclusions, mentionnons : (1) le déclin notable des attitudes positives de la population envers les institutions politiques en général, et envers les politiciens en particulier; (2) le déclin notable du degré de confiance envers les institutions politiques et les politiciens; et (3) le fait que les attitudes de la population envers les institutions politiques et les politiciens exercent une influence profonde sur l'opinion du public à l'égard de la rémunération des parlementaires.

GUNN, J.A.W.
Professeur, *Department of Political Studies*, Université Queen's.
«Remuneration of the Canadian MP - The Arguments Considered - avril 1994.
Cette étude a été commandée pour examiner certaines questions plus générales concernant la rémunération des parlementaires, du point de vue de nos antécédents britanniques. Il s'agissait notamment : (1) du rôle du parlementaire dans notre régime de gouvernement; (2) des méthodes d'examen de la rémunération des parlementaires; (3) de la réglementation des conflits d'intérêt touchant la rémunération des parlementaires; et (4) du rôle des médias sur la question de la rémunération des parlementaires.

MASSICOTTE, Louis.
Professeur associé, Département de Sciences politiques, Université de Montréal.
«La rémunération des parlementaires fédéraux». Avril 1994.

Cette étude a été commandée pour examiner certaines questions plus générales concernant la rémunération des parlementaires, du point de vue de nos antécédents français. Il s'agissait notamment : (1) du rôle du parlementaire dans notre régime de gouvernement; (2) des facteurs pertinents (canadiens et étrangers) de comparaison de la rémunération des parlementaires; (3) de l'importance du niveau de rémunération des parlementaires dans notre régime de gouvernement représentatif; et (4) de certaines des raisons expliquant les attitudes du public au sujet de la rémunération des parlementaires.

Le décret du Conseil

Modifiée en 1976, la loi sur le Sénat et la Chambre des communes prévoit un examen des indemnités des députés et sénateurs après chaque scrutin général. La présente Commission, qui est la cinquième à procéder à un tel examen, a été constituée au lendemain des élections générales du 25 octobre 1993. Son mandat est exposé dans le décret C.P. 1994-87 du 13 janvier 1994 en ces termes:

Sur recommandation du Premier ministre et en vertu de l'article 68 de la loi sur le Parlement du Canada, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil:

- a) de nommer l'honorable Charles Lapointe, C.P., de Montréal (Québec), Jean E. Pigoit, d'Ottawa (Ontario), et C.E.S. Franks, de Kingston (Ontario) à titre de commissaires chargés d'examiner si les variations annuelles des indemnités de session et autres indemnités payables aux parlementaires sont satisfaisantes et de lui présenter, dans les six mois, un rapport dans les deux langues officielles assorti des recommandations qu'ils estiment appropriées;

b) d'ordonner:

- (i) que les commissaires puissent retenir les services des employés, notamment de soutien, dont ils ont besoin pour les aider à remplir leur mandat, selon les taux de rémunération et d'indemnisation approuvés par le Conseil du Trésor,
- (iii) que les commissaires puissent retenir les services financiers et administratifs du Bureau du Conseil privé pour permettre à la Commission de mener à terme ses travaux,

(iii) que l'honorable Charles Lapointe, C.P., soit président de la Commission,

- (iv) que les documents et les dossiers de la Commission soient déposés auprès du greffier du Conseil privé, et ce dès qu'on pourra raisonnablement l'espérer après la fin des travaux de celle-ci,
- (v) que la commission s'appelle Commission d'étude des indemnités des parlementaires.

LES ANNEXES

Commission d'étude
des indemnités des parlementaires





Taux de cotisation

Si le législateur accepte notre recommandation concernant le relèvement de l'indemnité parlementaire des sénateurs, nous recommandons vigoureusement qu'il revioie en même temps le taux de cotisation des sénateurs au régime d'allocation de retraite. Nous estimons que le rapport de la firme Sobeco Ernst & Young sur la rémunération des députés et sénateurs canadiens sera particulièrement utile à cet égard.

EXAMENS FUTURS

Nous ne croyons pas nécessaire, comme l'exige la loi actuelle, de revoir la rémunération des parlementaires après chaque élection. Le fait que la Commission McIsaac-Balcer ait été nommée quelques mois seulement après la publication du rapport de la Commission Hales, et le fait qu'un appel d'offres ait été lancé au printemps de 1993 pour examiner la rémunération des parlementaires, alors qu'une élection était imminente, montrent qu'il convient d'examiner le problème de manière plus opportune, à des échéances moins rigoureuses. L'examen actuellement exigé par la loi ne répond pas à ce critère. En conséquence, nous recommandons:

13

i) d'abroger la disposition de la loi exigeant la création d'une commission pour examiner les indemnités des parlementaires au début de chaque législature;

ii) de nommer au début de chaque nouvelle législature un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes pour examiner la nécessité d'établir une commission indépendante afin de déterminer si la rémunération des parlementaires est adéquate; et

iii) que les recommandations issues de l'examen demandé par le comité mixte soient acceptées ou rejetées telles quelles (c'est-à-dire, sans amendement) par le législateur.

Nous avons également été préoccupés, pendant nos délibérations, par le fait que la rémunération des ministres et du Premier ministre nous semble également inadéquate. Bien souvent, les ministres sont hiérarchiquement responsables de personnes touchant une rémunération beaucoup plus élevée que la leur. Le Premier ministre est beaucoup moins bien payé que les dirigeants de la plupart des sociétés d'État. Qu'un organisme d'examen légal de la rémunération des parlementaires soit établi ou non, nous recommandons vivement:

14

que la rémunération de tous les ministres, y compris du Premier ministre, soit examinée sans retard par l'organisme que le législateur jugera approprié.

Sénateurs: indemnité parlementaire

Étant donné que les sénateurs sont historiquement et constitutionnellement considérés comme les égaux des députés, nous croyons qu'ils devraient recevoir la même rémunération de base. Conformément à notre recommandation relative à la rémunération des députés, nous recommandons:

i) que l'indemnité parlementaire des sénateurs soit portée au même niveau que celle des députés (75 000 \$); et

ii) que le législateur adopte avant la prochaine élection générale une loi destinée à porter la rémunération des sénateurs à 86 000 \$ dès le premier jour de la 36^e législature.

Comme le travail de tous les parlementaires est devenu un travail à temps plein depuis au moins un quart de siècle, nous recommandons aussi de modifier l'expression désignant la rémunération des sénateurs. En conséquence, nous recommandons:

10 | que l'expression «indemnité parlementaire» soit remplacée par le mot «salaire» pour désigner la rémunération annuelle des sénateurs.

Sénateurs: assurances collectives

La Commission recommande que les modifications apportées au régime d'assurance collective des députés s'appliquent également aux sénateurs. En conséquence, nous recommandons:

11 | que la franchise pour un sénateur et pour sa famille soit de l'ordre de 250 \$ pour l'assurance médicale, y compris l'assurance dentaire, et qu'elle soit indexée annuellement en fonction de l'inflation.

Sénateurs: allocation de retraite

C'est en 1965 que les sénateurs ont commencé à bénéficier du régime d'allocations de retraite des députés, suite à l'instauration d'un âge de retraite obligatoire. Bien que relativement peu de sénateurs prennent leur retraite avant l'âge de 55 ans, nous estimons que tous les parlementaires devraient être placés sur un pied d'égalité dans le cadre du Régime. En conséquence, nous recommandons:

12 | que l'âge de début du versement des allocations de retraite des sénateurs soit fixé à 55 ans.

i) qu'une indemnité de logement de 15 000 \$ soit établie pour rembourser aux sénateurs les frais d'entretien d'une deuxième résidence à Ottawa, y compris les frais de voyage et les frais connexes assumés pendant qu'ils résident et travaillent à Ottawa; cette somme ne serait versée que sur présentation de justificatifs;

ii) qu'une indemnité de fonction de 6 000 \$ soit établie afin d'indemniser les sénateurs pour les dépenses assumées dans l'exercice de leurs fonctions.

Le système actuel des allocations de dépenses des sénateurs n'encourage pas ces derniers à participer pleinement aux activités du Parlement canadien. Comme nous l'avons appris pendant nos consultations, les sénateurs consacrent en moyenne 9 000 \$ de leur allocation de dépenses de 10 100 \$ aux seules dépenses de logement. Pour veiller à ce qu'ils ne soient pas pénalisés par leur participation au processus parlementaire, nous recommandons:

Sénateurs: allocations de dépenses

Si le législateur accepte notre recommandation concernant le niveau de l'indemnité des députés, nous recommandons fermement qu'il réexamine le taux de cotisation de l'allocation de retraite. Nous croyons que le rapport de la firme Sobeco Ernst & Young sur la rémunération des députés et sénateurs canadiens sera particulièrement utile à cet égard.

Taux de cotisation

Nous partageons l'opinion de la firme Sobeco Ernst & Young pour qui l'établissement d'un âge minimum de 55 ans de début du versement des prestations réduirait considérablement le nombre de cas de députés touchant à la fois une allocation de retraite et un salaire à même le Trésor public, c'est-à-dire les cas de «cumul» de rémunération. En conséquence, si le législateur accepte notre recommandation concernant l'établissement d'un minimum d'âge et d'années de service, nous croyons qu'aucune autre mesure ne serait nécessaire pour imposer des restrictions à l'emploi des députés à la retraite.

Restrictions en matière d'emploi

La commission serait présidée par le président de la Chambre des communes et comprendrait un représentant désigné du gouvernement et un représentant désigné de l'Opposition officielle. La décision de cette commission serait exécutoire et ne pourrait faire l'objet d'aucun appel.

L'âge de début du versement des prestations

6

que l'âge de début du versement des allocations de retraite des députés soit fixé à 55 ans.

La plupart des régimes de retraite du Canada comportent des critères minimums d'âge et (ou) d'années de service pour l'acquisition des droits. La plupart, y compris les régimes de retraite des législateurs provinciaux, sont aussi fondés sur une combinaison d'années de service et d'âge. Nous croyons que le minimum actuel de 6 années de service exigées pour permettre à un député de toucher l'allocation devrait être préservé. Toutefois, pour que le régime des allocations de retraite soit plus conforme aux normes canadiennes, nous recommandons:

Nous sommes conscients des difficultés que rencontrent certains députés à trouver un nouvel emploi lorsqu'ils quittent la vie publique. En conséquence, si le législateur adopte notre recommandation visant à fixer à 55 ans l'âge de début du versement des allocations, nous recommandons vivement:

7

que les députés qui sont admissibles à une allocation de retraite mais qui n'ont pas atteint l'âge de 55 ans soient admissibles à recevoir:

i) l'allocation de cessation de fonctions et l'allocation de reclassement professionnel actuellement payables aux députés qui ne sont pas admissibles à une allocation de retraite;

ii) la moitié du total de: (a) l'indemnité parlementaire annuelle de base et de (b) toute rémunération ou allocation annuelle versée au titre de fonctions gouvernementales ou législatives additionnelles.

Nous recommandons aussi que les députés qui sont admissibles à une allocation de retraite, qui n'ont pas atteint l'âge de 55 ans et qui ne retrouvent pas un emploi six mois après avoir quitté leur fonction parlementaire soient admissibles à une somme forfaitaire supplémentaire égale à 50 p. 100 du total de:

i) l'indemnité parlementaire annuelle de base, et de

ii) toute rémunération ou allocation annuelle versée au titre de fonctions gouvernementales ou législatives additionnelles.

Nous recommandons enfin, dans des circonstances exceptionnelles, qu'une commission spéciale soit mise sur pied pour examiner les demandes d'ex-députés souhaitant toucher leur allocation de retraite avant l'âge de 55 ans. Cette commission ne serait constituée que pour examiner les demandes présentées par des députés atteints

Étant donné que la fonction parlementaire est une fonction à temps plein depuis au moins un quart de siècle, nous recommandons aussi que le terme utilisé pour désigner la rémunération des députés soit modifié. Autrement dit, nous recommandons :

4 | que l'expression «indemnité parlementaire» soit remplacée par le mot «salaire» pour désigner la rémunération annuelle des députés.

D'après nous, cette modification permettra aussi aux Canadiens et Canadiennes de mieux comprendre comment sont rémunérés leurs élus, et pourquoi.

Députés : assurances collectives

Nous convenons avec la firme Sobeco Ernst & Young, comme elle l'indique dans son rapport sur la rémunération des députés et sénateurs canadiens, que la franchise établie pour l'assurance médicale et l'assurance dentaire (25 \$ pour un simple député et 40 \$ pour sa famille) est trop faible pour des personnes recevant une rémunération annuelle minimum de 64 400 \$. Selon cette firme, le degré de cotisation actuel équivaut à une rémunération en espèces égale à 6,4 p. 100 de la rémunération annuelle totale — ce qui est légèrement supérieur au chiffre équivariant pour la plupart des régimes d'assurance collective du Canada. Pour garantir que les avantages du régime d'assurance collective des députés soient plus conformes aux normes canadiennes, nous appuyons la recommandation de la firme Sobeco Ernst & Young voulant :

5 | que la franchise pour un député et pour sa famille soit de l'ordre de 250 \$ pour l'assurance médicale, y compris l'assurance dentaire, et qu'elle soit indexée annuellement en fonction de l'inflation.

Ces modifications ramèneraient la valeur en espèces du régime d'assurance collective de 6,4 p. 100 de la rémunération annuelle des députés à 5,5 p. 100.

Nous avons également constaté pendant nos consultations que les députés qui ne reviennent pas au Parlement avaient dans le passé des difficultés à remplacer leur régime d'assurance collective immédiatement après la cessation de leurs fonctions parlementaires. En conséquence, la Commission approuve la pratique récente consistant à protéger les avantages du régime d'assurance collective pendant un an après la cessation de fonctions.

Députés : allocation de retraite

Le régime des allocations de retraite a été mis sur pied dans le but d'indemniser les députés pour ce qui représentait, dans un cas typique, une brève absence de la vie privée. Bien que ce régime ait récemment fait l'objet de critiques à cause de certaines de ses caractéristiques, nous estimons qu'il est dans l'ensemble adéquat eu égard à la nature de la fonction d'élu du peuple. Certains éléments devraient être modifiés pour être plus conformes aux normes canadiennes. Il s'agit notamment des trois éléments suivants, qui font l'objet de nos recommandations : (1) l'âge de début du versement des prestations; (2) les restrictions à l'emploi des députés touchant des prestations de retraite; et (3) le taux de cotisation.

2

que le Bureau de régie interne produise et dépose au Parlement un bilan annuel détaillé des dépenses des députés ayant fait l'objet de justifications.

Outre le mécanisme de responsabilité prévu dans cette recommandation, nous recommandons:

Selon la Commission, seule l'obligation de rendre des comptes exhaustifs au public peut garantir le bon usage des deniers publics.

Députés: indemnité parlementaire

Dans un monde idéal, tous les parlementaires devraient recevoir une rémunération supérieure à 100 000 \$, chiffre qui correspond à notre avis à la valeur inhérente de la fonction de représentation démocratique dans notre pays. Hélas, nous ne vivons pas dans un monde idéal. La récente récession économique a jeté bon nombre de Canadiens et de Canadiennes au chômage et a obligé d'autres à renoncer à des hausses de salaire et à des avantages sociaux. Puisque nous sommes convaincus que la rémunération des parlementaires devrait refléter la réalité financière à laquelle sont confrontés les autres Canadiens et Canadiennes, nous nous sommes efforcés de calculer ce que vaudraient les tâches des parlementaires si elles étaient exercées dans les secteurs privé et public. Les résultats de nos études montrent que les parlementaires devraient recevoir une rémunération d'environ 86 000 \$ par an, assortie d'indemnités suffisantes pour couvrir les dépenses assumées dans l'exercice de leurs fonctions. Nos conclusions à ce sujet sont conformes au niveau de rémunération recommandé par la firme Sobeco Ernst & Young dans son rapport sur la rémunération des députés et sénateurs canadiens.

3

i) que l'indemnité parlementaire des députés soit portée à 75 000 \$ lorsque le gel des salaires sera levé en 1996; et

ii) que le législateur adopte avant la prochaine élection générale une loi destinée à porter la rémunération des députés à 86 000 \$ dès le premier jour de la 36^e législature.

Chapitre 5: Les recommandations de la Commission

LES PARLEMENTAIRES: INDEMNITÉ ET ALLOCATION DE DÉPENSES

Nos consultations ont confirmé sans l'ombre d'un doute les préoccupations que nous avons au sujet des carences de la rémunération à laquelle ont droit les parlementaires. Nous avons appris que les dispositions touchant les dépenses ne sont pas assez souples pour bien répondre aux besoins très divers des parlementaires et, qui plus est, qu'elles ne favorisent pas la transparence et l'obligation de rendre compte que doit comporter tout régime public de remboursement des dépenses en cette fin de vingtième siècle. L'indemnité versée aux députés et aux sénateurs n'est pas comparable aux salaires payés pour des fonctions semblables dans les secteurs privé et public. Bon nombre des éléments centraux du régime d'allocations de retraite des parlementaires ne sont pas conformes aux normes canadiennes, et l'exigence légale portant examen de la rémunération des parlementaires après chaque élection est tout simplement inutile. Nous formulons dans ce chapitre des recommandations visant à garantir une rémunération plus juste et plus équitable des parlementaires pour leur fonction de représentants du peuple canadien.

Dépûtes: allocations de dépenses

Le système actuel des allocations de dépenses des parlementaires est à toutes fins pratiques une relique du passé. Nous ne croyons pas qu'il permette de rembourser équitablement aux parlementaires toute la gamme des dépenses qu'ils assument dans l'exercice de leurs fonctions. Nous estimons par ailleurs qu'il ne favorise pas le degré de transparence qui devrait normalement caractériser l'engagement de deniers publics en cette fin de vingtième siècle. Afin de garantir le remboursement équitable aux députés des dépenses assumées dans l'exercice de leurs fonctions de représentation du peuple, nous recommandons:

que l'allocation exonérée d'impôt et l'allocation de voyage soient abolies. Nous recommandons en outre:

i) qu'une indemnité de logement de 15 000 \$ soit établie pour rembourser aux députés les dépenses relatives à l'entretien d'une deuxième résidence à Ottawa, y compris les dépenses de voyage et les dépenses connexes assumées pendant qu'ils résident et travaillent à Ottawa; cette somme ne serait versée aux députés que sur présentation de justificatifs; et

ii) qu'une indemnité de fonction de 10 000 \$ soit établie afin d'indemniser les députés pour les dépenses assumées dans l'exercice de leurs fonctions; et

iii) que l'on continue de fournir aux députés des Territoires du Nord-Ouest et des circonscriptions les plus vastes une allocation de dépenses supplémentaires dont le niveau sera fixé par le législateur.

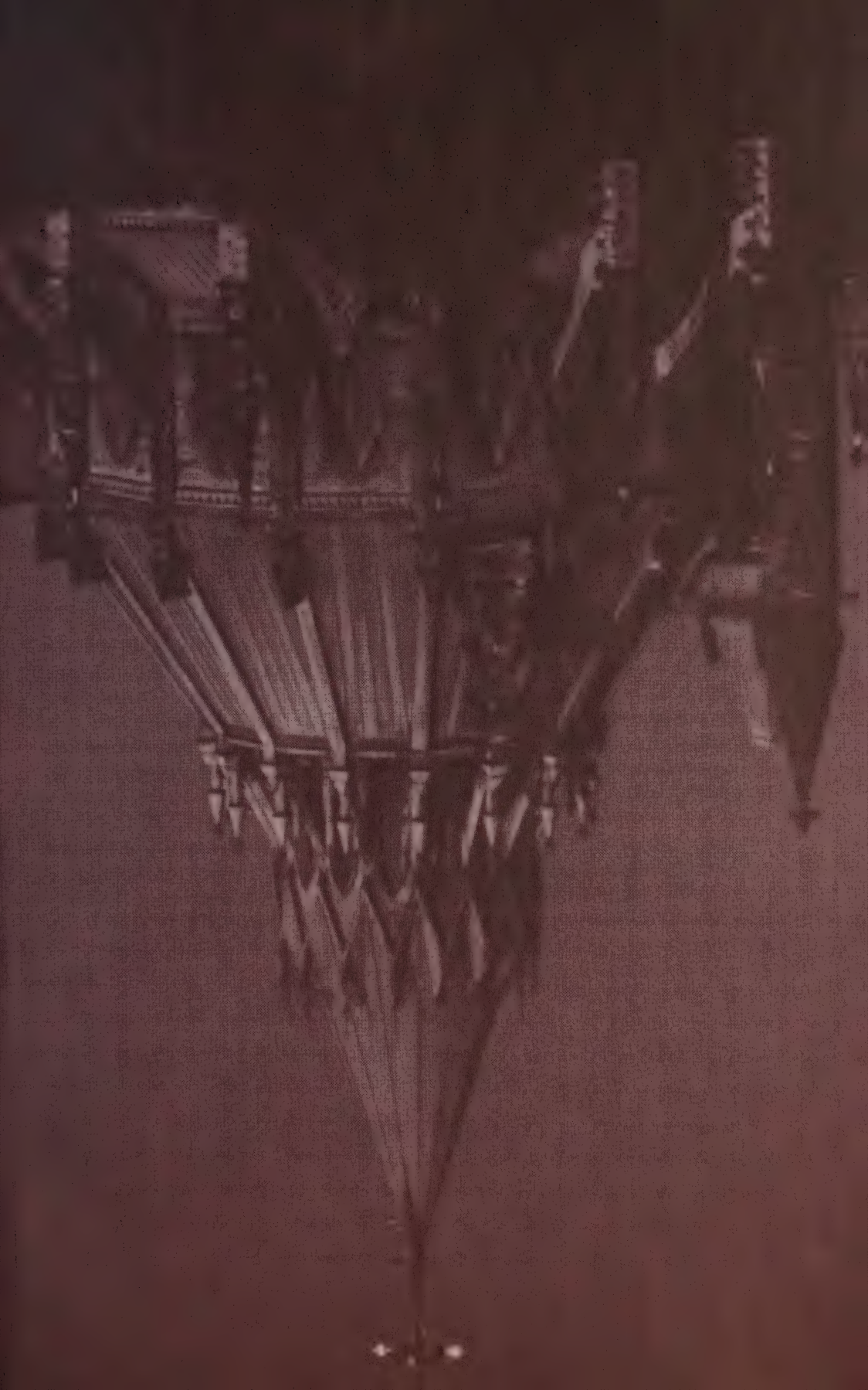
LES RECOMMANDATIONS
DE LA COMMISSION

CHAPITRE CINQ

Commission d'étude
des indemnités des parlementaires

CANADA





Étant donné les ressources limitées de la Commission et le peu de temps dont elle dispose, nous avons décidé de nous limiter à quelques-uns des grands principes qui sous-tendent le régime de retraite des parlementaires. Nous avons constaté que l'examen effectué par Sobeco Ernst & Young était adéquat en ce qui concerne les détails du régime. Le Parlement est donc prié de s'y référer pour ces questions.

Conformément à l'objectif d'origine, le régime actuel de retraite des parlementaires continue d'assurer aux sénateurs et aux députés des allocations destinées à compenser les années consacrées à la vie publique, tout en tenant compte du caractère très incertain de leur fonction. Ce régime n'est pas, contrairement à ce que beaucoup de gens peuvent penser, un régime de retraite en soi. Le taux élevé des cotisations et l'absence de toute condition d'âge ou d'emploi pour le versement des prestations le confirme clairement.

À titre de régime d'allocations de retraite — plutôt que de régime de pension de retraite au sens strict du terme — le régime des parlementaires oblige le gouvernement à verser des cotisations plus élevées que ne le devrait un employeur ordinaire dans un régime de retraite typique. De ce fait, les cotisations du gouvernement varient d'une année à l'autre selon le montant des allocations versées. À l'heure actuelle, le total des cotisations dépasse d'environ un million de dollars le total des prestations et autres frais du régime.

Contrairement à ce qu'a pu laisser entendre la presse, seulement la moitié des parlementaires ayant pris leur retraite au cours de la dernière décennie ont touché une allocation. La grande majorité (90,4%) des allocations versées est inférieure à 50 000 \$ par an et 57,20% sont inférieures à 30 000 \$. Seulement 12,99% des ex-parlementaires qui touchent une allocation de retraite ont moins de 55 ans.

Des modifications ont été apportées en 1975 à la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires pour corriger le fait que les parlementaires touchant une allocation de retraite faisaient l'objet d'un traitement apparemment inégal. Conformément aux dispositions en vigueur dans le secteur privé et dans le reste du secteur public, les restrictions relatives à l'emploi qui s'appliquaient jusqu'alors ont été abolies. Les modifications apportées à cette occasion restent en vigueur aujourd'hui.

Tableau 47

PAIS	NIVEAU DE COMPARAISON	SECTEUR MINIMUM	ÂGE / ANNÉE DE PENSION DE RETRAITE MAXIMUM	INDICATION UTÉRIEURE
Canada	11 %	6 années de service	75 % du salaire final	indépendance complète au coût de la vie
Australie	11,5 %	12 années de service ou 60 ans	75 % du salaire final	indépendance du taux national de croissance des salaires
Royaume-Uni	6 %	65 ans ou 60 ans + années de service=80	67 % du salaire final	indépendance complète au coût de la vie
Belgique	7,5 %	55 ans ou 52 ans + 8 années de service	75 % du salaire final	indépendance du taux national de croissance des salaires
Suède	Aucun	12 années de service (non- réduiti)	65 % du salaire des 5 meilleures années	indépendance complète au coût de la vie
France	7,85 %	55 ans	84,375 % du salaire final	indépendance du taux national de croissance des salaires

PRINCIPALES DISPOSITIONS DANS LES AUTRES PAYS

-B1 - Commission d'étude des indennités des parlementaires

Tableau 46

Commission d'étude des indénités des parlementaires - 80-

PRINCIPALES DISPOSITIONS DES RÉGIMES DE RETRAITE PROVINCIAUX

Source: Robert Fleming, *Canadian Legislatures*, 1992 (Toronto: Global Press, 1993).

s'il redevient député ou sénateur. L'article de loi pertinent est le suivant:

32. Une allocation [de retraite] payable à une personne [...] doit être suspendue pendant toute la durée d'un mois au cours duquel cette personne est sénateur ou membre de la Chambre des communes¹⁴.

COMPARAISON AVEC LES RÉGIMES DE RETRAITE PROVINCIAUX ET ÉTRANGERS

Dans le rapport qu'il adressait en 1969 au président du Conseil du Trésor sur les allocations de retraite des parlementaires, C. A. Curtis concluait qu'il «est impossible d'établir des comparaisons tranchées et immédiates entre le régime fédéral actuel et ceux des provinces ou d'autres administrations¹⁵ ». Selon lui, en effet, «chaque régime individuel sera supérieur à certains égards et inférieur à certains autres, et les conditions et dispositions seront tellement nombreuses qu'il sera impossible de les réduire à des échelles comparables¹⁶ ». Bien que ces remarques restent pertinentes aujourd'hui, il est intéressant — à titre pur et simple d'information — de comparer le régime de retraite des parlementaires canadiens à ceux des députés provinciaux et de leurs homologues d'autres pays. On trouvera dans le tableau 4b certaines des dispositions essentielles des régimes de retraite des députés provinciaux.

On constate à la lecture de ce tableau que la plupart des régimes de retraite provinciaux imposent un âge minimum et (ou) un certain nombre d'années de service pour qu'une pension puisse être payée au député. Une seule province, Terre-Neuve, s'est dotée d'un mécanisme de calcul progressif des pensions de retraite, en vertu duquel les années ouvrant droit à pension sont traitées différemment. La plupart des autres calculent la pension de retraite en fonction du pourcentage des trois à cinq meilleures années de service ouvrant droit à pension.

Le tableau 47 résume certaines dispositions centrales de régimes de retraite représentatifs d'autres pays.

Comme on peut le voir dans ce tableau, le régime de retraite des parlementaires canadiens est l'un des moins exigeants en ce qui concerne le début du paiement des allocations et l'un des plus exigeants en ce qui concerne les cotisations, mais il se situe dans la moyenne pour ce qui a trait à l'allocation maximum autorisée.

14- Statuts du Canada, 1981, chapitre 77.

15- C. A. Curtis, Rapport sur les allocations de retraite parlementaires au président du Conseil du Trésor, novembre 1969, p. 13.

16- *Ibid.*

Pour une raison quelconque, quelqu'un a décidé que le député sera privé des avantages de la pension de retraite et de la sécurité de sa famille [s'il effectue un travail pour lequel il est rémunéré à même le Fonds de revenu consolidé]... sur la prémisse qu'un individu pourrait retirer un double avantage de la Couronne⁹.

Selon M. Lambert, cette situation est «extraordinaire» car, ajoute-t-il, si un ex-parlementaire est «nommé au service de la Reine du chef d'une province», il a parfaitement le droit de toucher le montant complet de son allocation de retraite parlementaire. Par contre, «s'il est au service de la Reine du chef du Canada, il perd ce droit¹⁰». Aux yeux de M. Lambert, cela n'est rien moins que de la «discrimination contre le député»¹¹.

En 1975, le projet de loi d'initiative privée de M. Lambert fait partie d'une foule de modifications apportées à la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* dans le but d'assurer l'application égale de la Loi aux femmes et aux hommes. Ces modifications visent en outre à garantir que les régimes de pension des différents groupes de la fonction publique, c'est-à-dire des ex-membres des Forces armées canadiennes, de la GRC, du Sénat et de la Chambre des communes, seront sur un pied d'égalité. À cette fin, des modifications sont proposées pour «permettre à un pensionné qui est renvoyé de recevoir la pension à moins qu'il ne redevienne soumis au même régime en vertu duquel la pension est versée¹²». S'exprimant sur ces modifications, M. Lambert formule la remarque suivante:

Depuis des années, je crois qu'il existe des inégalités incroyables au sein de la fonction publique, entre les membres des forces armées, la Gendarmerie Royale du Canada, les députés et les sénateurs, parce qu'ils ne sont pas traités également en ce qui concerne le régime de pensions¹³.

L'exemple peut-être le plus flagrant d'inégalité à ce chapitre serait le cas fictif d'un ex-fonctionnaire fédéral décidant d'être candidat à la Chambre des communes. S'il était admissible à sa pension de retraite, il pourrait toucher sa pension de la fonction publique tout en recevant son traitement de député. Par contre, en vertu des restrictions antérieures, un ex-député entrant dans la fonction publique ne pourrait toucher en même temps son allocation de retraite et son salaire de fonctionnaire.

Suite aux modifications apportées en 1975, les seules restrictions imposées sont celles qui interdisent à un ex-parlementaire de toucher son allocation de retraite parlementaire

9- Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des prévisions budgétaires en général, octobre 1973, p. 6-7.

10- *Ibid.*, p. 7.

11- *Ibid.*, p. 15.

12- Chambre des communes, Débats, 6 novembre 1975, p. 8935.

13- *Ibid.*, p. 8935.

Autrement dit, d'après les modalités originales du régime de retraite, les ex-parlementaires touchant une allocation de retraite n'étaient pas autorisés à obtenir en même temps une rémunération du Trésor public. Cette condition visait à donner au public l'assurance que les parlementaires à la retraite ne bénéficieraient d'aucun faveur spéciale du gouvernement s'ils se mettaient à la recherche d'un nouvel emploi⁶.

En 1971, la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires est modifiée en ces termes:

33. lorsqu'une personne qui a le droit de toucher [une allocation] reçoit une rente, une pension ou une allocation payable sur le Fonds du revenu consolidé...le montant de l'allocation qui lui serait autrement payable en un mois quelconque...doit être réduit du montant de la rente, de la pension ou de l'allocation qui lui est payable dans ce mois d'après le système de pension (des membres)⁷.

Cette modification visait à tenir compte du fait que la plupart des députés prenant leur retraite (ou déjà à la retraite) abandonnent la vie publique relativement jeunes (à la fin de la quarantaine et au milieu de la cinquantaine) mais ne sont pas encore prêts à quitter toute vie professionnelle.

En 1973, Marcel Lambert (Edmonton Ouest) dépose à la Chambre des communes un projet de loi d'initiative privée visant à réduire encore les limites imposées à l'emploi de parlementaires touchant une pension de retraite. Voici le texte de sa proposition:

Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait étudier l'opportunité d'éliminer toutes réserves et restrictions concernant le droit aux pensions et aux pensions ou allocations de retraite de toutes sortes qui reviennent au personnel retraité des Forces armées canadiennes et de la Gendarmerie Royale du Canada, ainsi qu'aux sénateurs et aux députés, lorsqu'ils entrent au service du gouvernement soit par l'intermédiaire de la Commission de la fonction publique, ou qu'ils sont nommés par les autorités fédérales à une commission, à un conseil, à un organisme quelconque ou à la Magistrature du Canada⁸.

Pour expliquer son projet de loi devant le Comité permanent des prévisions budgétaires en général, M. Lambert affirme que la plupart des citoyens ont toute latitude pour toucher une pension de retraite complète de même qu'un salaire — sauf s'il s'agit d'ex-membres des Forces armées canadiennes, de la Gendarmerie royale du Canada, de la Chambre des communes et du Sénat. Autrement dit, selon M. Lambert:

6- Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des prévisions budgétaires en général, 31 octobre 1973, p. 9.

7- Statuts du Canada, 1970, 1^{er} Supplément, chapitre 25.

8- Chambre des communes: Avis de motion de Marcel Lambert (Edmonton-Ouest), 5 juillet 1973.

On pourrait également croire, à la lecture des rapports de presse, qu'un pourcentage disproportionné des pensions de retraite est versé à des personnes de moins de 55 ans, ce qui n'est pas le cas, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 45	
ÂGE DES PARLEMENTAIRES ADMISSIBLES	
ÂGE	POURCENTAGE
35-39 ANS.....	0,3%
40-44 ANS.....	0,1%
45-49 ANS.....	5,0%
50-54 ANS.....	7,6%
55-59 ANS.....	8,8%
60-64 ANS.....	14,2%
65-69 ANS.....	18,9%
70-74 ANS.....	15,5%
75-79 ANS.....	14,2%
80-84 ANS.....	9,8%
85-89 ANS.....	4,1%
90-94 ANS.....	0,3%

Source : Rapport de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières, 1994.

Comme on peut le voir à la lecture de ces tableaux, seulement la moitié des parlementaires ayant pris leur retraite au cours de la dernière décennie touchent une allocation de retraite. La majeure partie (90,4%) des allocations versées est inférieure à 50 000 \$ par an — et 57,20% sont inférieures à 30 000 \$. Seulement 12,99% des ex-parlementaires qui touchent une allocation de retraite ont moins de 55 ans.

LIMITES À L'EMPLOI DES PARLEMENTAIRES TOUCHANT UNE ALLOCATION DE RETRAITE

En vertu de l'article 15 du régime de retraite établi en 1952, le parlementaire qui était réelu à la Chambre des communes, qui était nommé au Sénat ou qui exerçait pour le gouvernement une fonction quelconque pour laquelle il était rémunéré par le Trésor public ne pouvait plus toucher son allocation de retraite. Voici le texte de l'article 15 de la loi sur les allocations de retraite des parlementaires.

15. (1) Une allocation payable à une personne selon l'article 1 doit être discontinuée pendant que cette personne: a) est un sénateur ou un député; b) est employée dans le service public du Canada, ou c) rend des services dont la rémunération est versée à même le Fonds de revenu consolidé ou par un mandataire de Sa Majesté du chef du Canada.

QUELQUES REMARQUES SUR LE RÉGIME DE RETRAITE DES PARLEMENTAIRES

À en croire la presse, tous les parlementaires qui cessent leurs fonctions reçoivent une allocation de retraite. Or, comme le montre le tableau ci-après, seulement la moitié des sénateurs et députés ayant pris leur retraite au cours de la dernière décennie ont en fait reçu une allocation.

Tableau 43

PARLEMENTAIRES RECEVANT UNE ALLOCATION DE RETRAITE

CATÉGORIE	1984	1988	1993	TOTAL
Nombre total de retraités.....	1 31	1 15	1 99	445
Nombre de retraités sans allocation.....	73 (56%)	53 (46%)	134 (67%)	260 (58%)
Nombre de retraités avec allocation.....	58 (44%)	62 (54%)	65 (33%)	185 (42%)

Source : Gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux, Direction générale de la rémunération.

De même, le public a parfois l'impression que les parlementaires qui prennent leur retraite s'en vont avec une allocation largement excessive. En réalité, comme l'indique le tableau ci-après, la majeure partie des allocations de retraite versées aux parlementaires au cours de la dernière décennie se situe entre 10 000 \$ et 40 000 \$.

Tableau 44

PARLEMENTAIRES ADMISSIBLES - SELON LE MONTANT PAYÉ

MONTANT	EX-PARLEMENTAIRES	CONJoints survivants	ENFANTS À CHARGE	TOTAL	%
0 - 9 999 \$	37	25	3	65	12,2
10 000 - 19 999 \$	62	32	0	94	17,7
20 000 - 29 999 \$	122	23	0	145	27,3
30 000 - 39 999 \$	91	5	0	96	18,1
40 000 - 49 999 \$	80	0	0	80	15,1
50 000 - 59 999 \$	28	0	0	28	5,3
60 000 - 69 999 \$	20	0	0	20	3,8
70 000 - 79 999 \$	1	0	0	1	0,2
80 000 - 84 999 \$	2	0	0	2	0,4
TOTAL	443	85	3	531	100,0

Source : Rapport du Conseil du Trésor sur l'application de la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires, Mars 1993.

En vertu de la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires, le gouvernement est tenu de cotiser mensuellement aux deux comptes finançant le régime de retraite des parlementaires. Le premier compte est le Compte d'allocations de retraite des parlementaires (CAR), qui correspond à la partie du régime de retraite constituant un régime enregistré d'allocations de retraite en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les cotisations à ce compte sont celles qui donnent droit à des prestations s'accumulant au taux de 2% des gains par année de service, jusqu'à la limite imposée par la Loi de l'impôt sur le revenu (soit 75%). Le deuxième compte est le Compte de convention de retraite des parlementaires (CCR), où sont versées les cotisations dépassant la limite imposée par la Loi de l'impôt sur le revenu (soit 6%) et qui donnent droit au versement d'une allocation au-delà du taux d'accumulation de 2% et avant les limites d'âge et de service prescrites dans la loi. Autrement dit, l'allocation versée au titre du CCR n'est pas considérée comme une pension de retraite au sens propre du terme mais plutôt comme une allocation visant à compenser les parlementaires pour l'incertitude de leur fonction.

La cotisation du gouvernement aux deux comptes est égale au montant estimé nécessaire pour financer toutes les allocations de retraite et de survivants, l'indexation et les autres prestations accumulées mois par mois. Autrement dit, le taux de cotisation du gouvernement n'est pas fixe mais représente un multiple de la cotisation des parlementaires à chaque compte. On trouvera dans le tableau suivant le quotient des cotisations du gouvernement par rapport aux cotisations des parlementaires pour les années civiles 1992 et 1993.

Tableau 42
QUOTIENT DE LA CONTRIBUTION GOUVERNEMENTALE

CATÉGORIE	1992	1993
Chambre des Communes		
CAR	2,43	2,48
CCR	7,68	7,86
Sénat		
CAR	1,48	1,56
CCR	2,63	2,74

Source : Rapport du président du Conseil du Trésor sur l'application de la loi sur les allocations de retraite des parlementaires, mars 1993.

La cotisation du gouvernement à chaque compte dépend du nombre de personnes touchant une allocation de retraite au moment considéré.

HISTORIQUE DU RÉGIME DE RETRAITE DES SÉNATEURS: DE 1965 À AUJOURD'HUI

C'est en 1965 seulement qu'est instauré le régime de retraite pour les sénateurs. Avant cela, en effet, un tel régime n'était pas nécessaire car les sénateurs étaient normés à vie. En 1965, une modification fut apportée à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour fixer à 75 ans l'âge de la retraite des sénateurs. Des modifications corrélatives furent apportées à la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires afin d'accorder aux sénateurs une pension de retraite calculée au même taux que celle des députés⁵.

À l'heure actuelle, le régime de retraite des sénateurs est identique à celui des députés, sauf en ce qui concerne le montant de la pension pouvant être versée. En effet, l'allocation de retraite des sénateurs est fixée au taux de 18% de l'indemnité parlementaire globale après six années de service, taux qui augmente de 3% pour chaque année de service supplémentaire jusqu'à concurrence de 75% après 25 ans.

Comme les députés, les sénateurs peuvent faire des cotisations supplémentaires à leur régime de retraite au titre des fonctions supplémentaires qu'ils exercent au Sénat. On trouvera dans le tableau suivant l'allocation de retraite à laquelle ont droit les sénateurs exerçant des fonctions supplémentaires pendant une période de six ans.

Tableau 41

VALEUR TOTALE DE L'ALLOCATION DE RETRAITE (SÉNATEURS)

FONCTION	TAUX	SERVICE REÇU	ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE	ALLOCATION TOTALE
Président.....	31 000 \$	,48	15 456	34 776 \$
Leader du gouvernement.....	46 645 \$	,72	23 184	42 504 \$
Leader de l'Opposition.....	23 800 \$	,37	11 914	31 234 \$
Leader adjoint du gouvernement.....	14 900 \$	,23	7 406	26 726 \$
Leader adjoint de l'Opposition.....	9 400 \$	,14	4 508	23 828 \$
Whip du gouvernement.....	7 500 \$	,11	3 542	22 862 \$
Whip de l'Opposition.....	4 800 %	,07	2 254	21 574 \$

Evidemment, ces chiffres varient selon la valeur de l'indemnité parlementaire.

5- Statuts du Canada, Loi sur les allocations des parlementaires, 1965-1966, chapitre 14.

Tableau 39

ANNÉES DE SERVICE RECONNUES

FONCTION	SALAIRE	SERVICE RECONNU
Premier ministre.....	69 920 \$	1.06
Ministres.....	46 645 \$	.72
Leader du gouvernement.....	46 645 \$	.72
Président de la Chambre.....	49 100 \$	.76
Vice-président de la Chambre.....	25 700 \$	.40
Chef de l'Opposition officielle.....	49 100 \$	.76
Chefs des autres partis.....	29 500 \$	.46
Leader parlementaire de l'Opposition.....	23 800 \$	.37
Leaders parlementaires des autres partis.....	10 100 \$	.16
Whips en chef — gouvernement et Opposition.....	13 200 \$	.20
Whips adjoints — gouvernement et Opposition.....	7 500 \$	.11
Whip — Opposition.....	7 500 \$	.11
Secrétaires parlementaires.....	10 500 \$	.16
Vice-président — Comité plénier.....	10 500 \$	.16
Vice-président adjoint — Comité plénier.....	10 500 \$	.16

Evidemment, ces chiffres varient selon la valeur de l'indemnité parlementaire.

Tableau 40

VALEUR TOTALE DE L'ALLOCATION DE RETRAITE (DÉPUTÉS)

FONCTION	ALLOCATION DE RETRAITE	SUPPLÉMENTAIRE	TOTALE
Premier ministre.....	34 132 \$	53 452 \$	
Ministres.....	23 184 \$	42 504 \$	
Leader du gouvernement.....	23 184 \$	43 504 \$	
Président de la Chambre.....	24 472 \$	43 792 \$	
Vice-président de la Chambre.....	12 880 \$	32 200 \$	
Chef de l'Opposition officielle.....	24 472 \$	43 792 \$	
Chefs des autres partis.....	14 812 \$	34 132 \$	
Leader parlementaire de l'Opposition.....	11 914 \$	31 234 \$	
Leaders parlementaires des autres partis.....	5 152 \$	24 472 \$	
Whips en chef — gouvernement et Opposition.....	6 440 \$	25 760 \$	
Whips adjoints — gouvernement et Opposition.....	3 542 \$	22 862 \$	
Whip — Opposition.....	3 542 \$	22 862 \$	
Secrétaires parlementaires.....	5 152 \$	24 472 \$	
Vice-président — Comité plénier.....	5 152 \$	24 472 \$	
Vice-président adjoint — Comité plénier.....	5 152 \$	24 472 \$	

Evidemment, ces chiffres varient selon la valeur de l'indemnité parlementaire.

En 1963, la loi régissant les allocations de retraite des parlementaires est modifiée pour permettre aux députés de cotiser 6% de 12 000 \$ par an³. En effet, l'indemnité parlementaire venait de passer de 8 000 \$ à 12 000 \$ par an. En même temps, le taux d'accumulation pour les années de service ouvrant droit à pension est fixé à 2,5% de l'indemnité annuelle et l'on décide par ailleurs que l'allocation de retraite maximum pourra atteindre 9 000 \$ par an — soit 75% de l'indemnité parlementaire.

En 1981, d'autres modifications sont apportées au régime de retraite et elles sont encore en vigueur aujourd'hui⁴. Ainsi, les députés ayant au minimum six années de service deviennent admissibles à une allocation de retraite égale à 30% de leur meilleure indemnité parlementaire moyenne sur six ans. Cette somme peut ensuite augmenter de 5% par année de service supplémentaire, jusqu'à concurrence de 75% après 15 années de service. En cas de décès du député, le conjoint survivant reçoit à vie 60% de l'allocation de retraite et les enfants à charge survivants en reçoivent 10% (jusqu'à concurrence de 30% pour tous les enfants) jusqu'à ce qu'ils atteignent 18 ans (ou 25 ans s'ils sont inscrits dans une école ou une université).

Si un député commence à toucher sa retraite avant l'âge de 60 ans, son allocation est ajustée en fonction du taux d'inflation enregistré depuis sa date de cessation de fonctions, et annuellement ensuite, jusqu'à ce qu'il atteigne 60 ans. Le redressement annuel est calculé d'après le quotient de l'indice mensuel moyen des prix à la consommation pendant une année divisé par l'indice mensuel moyen des prix à la consommation de l'année précédente.

Les députés qui exercent des fonctions supplémentaires reliées au fonctionnement du gouvernement ou de la Chambre des communes peuvent choisir de verser à leur régime de retraite une cotisation supplémentaire égale à 1% de leur traitement supplémentaire. Ceux qui font ce choix utilisent cette cotisation pour acquérir des années de service supplémentaires afin d'accroître leur allocation de retraite. L'allocation de retraite supplémentaire est égale à 5% de l'indemnité parlementaire multipliée par la période de service reconnue, qui représente le quotient du traitement supplémentaire divisé par l'indemnité parlementaire. Le tableau 39 présente ces quotients pour les divers postes. En guise d'illustration, examinons le cas d'un chef de l'Opposition choisissant de verser une cotisation supplémentaire à son régime de retraite en fonction de son traitement supplémentaire comme chef de l'Opposition pendant six années de service. Comme le traitement supplémentaire du chef de l'Opposition n'intervient que pour 76% de l'indemnité parlementaire, être chef pendant un an ne représente que 0,76 année de service reconnue. Ce chiffre (0,76) est multiplié par le nombre d'années comme chef de l'Opposition (6) puis ajouté au nombre d'années comme député (6). Si l'on applique le même principe aux autres députés qui exercent des fonctions supplémentaires pendant six années, on peut calculer la valeur totale de leur pension de retraite, comme le montre le tableau 40.

3- Statuts du Canada, 1963-1964, chapitre 14.

4- Chambre des communes, Bureau de régie interne, Manuel des allocations et services, avril 1993.

Chapitre 4: Le régime de retraite des parlementaires

Comme dans le passé, le mandat de la Commission concernant le régime de retraite des parlementaires est vague. À certains égards, le rapport de la firme Sobeco Ernst & Young sur la rémunération des députés et sénateurs, adressé au président du Conseil du Trésor en mars 1994, a permis de mettre en relief bon nombre des questions de fond à ce sujet. Toutefois, étant donné les ressources limitées de la Commission ainsi que son manque d'expertise dans les études actuarielles, celle-ci a décidé de limiter son attention aux aspects du régime qui se prêtent à un débat général. Comme dans le troisième chapitre, nous allons commencer par faire un bref historique du régime de retraite des parlementaires.

HISTORIQUE DU RÉGIME DE RETRAITE DES DÉPUTÉS: DE 1952 À AUJOURD'HUI

C'est en 1952 qu'est créé le premier régime de retraite des députés¹. Selon le Premier ministre Louis Saint-Laurent, cette décision va permettre de :

renforcer notre régime parlementaire en allégeant dans une certaine mesure la crainte que de longues années passées au service du pays n'empêchent une personne de pourvoir comme il convient aux besoins de sa vieillesse; un tel régime de pension serait de nature à encourager les hommes qu'il faut à se porter candidats à la fonction publique et plus tard, après expérience acquise, à demeurer dans la vie publique aussi longtemps que leurs commettants le leur permettraient².

Comme le montre cette citation, il ne s'agissait pas tant ici d'instaurer un régime de retraite au sens traditionnel du terme que de fournir aux députés un soutien financier pendant leur «vieillesse» en reconnaissance de toutes les années consacrées à la vie publique. Conformément à cet objectif, les modalités du régime de retraite des députés furent plus généreuses que celles des vrais régimes de retraite de l'époque, et aucun âge minimum ne fut fixé pour pouvoir commencer à toucher les prestations. Ces principes existent encore dans le régime de retraite des députés d'aujourd'hui.

Selon le régime établi en 1952, les députés étaient autorisés à cotiser 6% de leur indemnité parlementaire, qui s'élevait à l'époque à 4 000 \$. En outre, ils pouvaient choisir de cotiser également pour leurs années de service entre 1944 et 1952, au taux de 6% de leur indemnité parlementaire courante plus 4% d'intérêt. En vertu de la nouvelle loi, les députés ayant participé à au moins deux législatures obtenaient droit à une allocation de retraite annuelle égale à 4,5% de leur indemnité parlementaire. Enfin, le député ayant cotisé pendant moins de deux législatures avait droit au remboursement de ses cotisations, sans intérêt, s'il décédait, la somme était remboursée à sa succession.

1 - Statuts révisés du Canada, 1951, chapitre 329.
2 - Chambre des communes, Débats, 25 juin 1952, p. 3921.

LE RÉGIME DE RETRAITE
DES PARLEMENTAIRES

CHAPITRE QUATRE

Commission d'étude
des indemnités des parlementaires





CONCLUSION

Depuis la Confédération, le travail du parlementaire a beaucoup changé. Étant donné l'allongement des sessions parlementaires et des journées de travail, les parlementaires sont aujourd'hui rémunérés comme des employés à temps plein du peuple canadien. Cela dit, si leur niveau de rémunération est désormais plus conforme à cette caractéristique de leur fonction, la structure de leur système de rémunération et d'allocations est largement héritée d'un passé révolu. Le simple nombre d'allocations ne facilite pas la transparence et la responsabilité qu'exige un système de rémunération moderne. Nous allons donc montrer au cinquième chapitre comment instaurer plus de transparence et de responsabilité dans le système de rémunération des parlementaires.

services qui lui sont rendus au Canada en matière de conseil financier, de préparation à la retraite, de recherche d'emploi, de gestion du stress, de placement professionnel, d'éducation ou de formation. La somme remboursée par la Chambre des communes à cette fin ne peut dépasser 9 000 \$, plus toute partie inutilisée de l'allocation de cessation de fonctions. Cette disposition ne vaut pas pour les députés qui démisionnent. Les députés battus ont également le droit de s'inscrire au Programme d'aide aux employés, aux frais de la Chambre des communes.

Tableau 38

RÉGIME DE CESSATION DE FONCTIONS

POUR LE DÉPUTÉ MOYEN ÉLU UNE SEULE FOIS
PUIS BATTU AUX ÉLECTIONS SUIVANTES
(C'EST-À-DIRE AVANT MOINS DE SIX ANNÉES DE SERVICE)

Allocation de retrait.....	36 836 \$
Indemnité de départ.....	32 200 \$
Allocation de cessation de fonctions.....	9 000 \$
Allocation de reclassement.....	9 000 \$

TOTAL..... 87 036 \$

POUR LE DÉPUTÉ MOYEN ÉLU PLUS D'UNE FOIS
PUIS BATTU À UNE ÉLECTION
(C'EST-À-DIRE AVANT PLUS DE SIX ANNÉES DE SERVICE)

Indemnité de retraite: Meilleure indemnité parlementaire moyenne
X 0,05
(8 années de service = environ 25 760 \$)

Jusqu'en 1980, aucune allocation de cessation de fonctions n'était accordée aux députés (i) qui avaient moins des six années de service requises pour être admissibles à une pension de retraite, et (ii) qui ne revenaient pas pour une autre législature. En 1980, les commissions Hales et McIsaac-Balcer soulignèrent que seulement la moitié des députés ne revenant pas étaient admissibles à la retraite et que les autres faisaient face à de graves difficultés financières lors de leur retour à la vie privée. Pour faire face à ce problème, les deux commissions recommandèrent l'instauration d'un régime de cessation de fonctions à l'intention des députés qui ne sont pas admissibles à une pension de retraite et qui ne reviennent pas pour une autre législature.

Dans le cadre des modifications apportées en 1980 à la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, le nouveau gouvernement libéral annonçait quatre mesures distinctes pour aider les députés sortants à se réinsérer dans la vie privée⁷³. Ces dispositions restent en vigueur aujourd'hui.

Allocation de retraite: Le député qui n'a pas au moins six années de service a droit à une allocation forfaitaire égale au total des cotisations versées à son fonds de pension et de l'intérêt rapporté par ces cotisations, calculé au taux de 4% par an pour toutes les années complètes de service.

Indemnité de départ : Outre l'allocation de retraite, les députés (a) qui ne sont pas réélus, (b) qui ne sont pas candidats à la réélection, (c) qui démissionnent avant la dissolution du Parlement à cause de maladie ou d'infirmité, ou (d) qui décèdent pendant la législature, ont droit à une indemnité de départ forfaitaire égale à 50% du total: (1) de l'indemnité parlementaire annuelle de base à laquelle ils avaient droit le jour précédant leur cessation de fonctions, et (2) de tout traitement annuel et toute allocation dus au titre des fonctions supplémentaires exercées pour le bon fonctionnement de la Chambre.

Allocation de cessation de fonctions: Le député qui n'est pas réélu a droit au remboursement de certaines dépenses, par exemple d'entreposage temporaire de ses effets, ainsi qu'à une aide concernant la cessation de ses fonctions parlementaires, dans les trois mois suivant l'élection et à concurrence de 9 000 \$. Toute partie inutilisée de cette somme peut servir de complément pour financer les services décrits ci-après en matière de reclassement professionnel. Cette disposition ne vaut pas pour les députés qui démissionnent ou qui ne sont pas candidats à la réélection.

Allocation de reclassement professionnel: Tout ex-député a droit, une fois dans sa vie, au remboursement des dépenses de reclassement professionnel qu'il encourt dans l'année suivant sa cessation de fonctions et concernant des

BARÈME ACTUEL DES INDEMNITÉS SUPPLÉMENTAIRES
AUX COMMUNES

Premier ministre.....	69 920 \$
Ministres.....	46 645 \$
Leader du gouvernement en Chambre.....	46 645 \$
Président de la Chambre.....	49 100 \$
Vice-président de la Chambre.....	25 700 \$
Chef de l'opposition officielle.....	49 100 \$
Chefs des autres partis (au moins 12 députés).....	29 500 \$
Leader de l'opposition parlementaire en Chambre.....	23 800 \$
Leader des autres partis en Chambre (au moins 12 députés).....	10 100 \$
Whip en chef (gouvernement et opposition officielle).....	13 200 \$
Whips adjoints (gouvernement et opposition officielle).....	7 500 \$
Whips des autres partis (au moins 12 députés).....	7 500 \$
Secrétaires parlementaires.....	10 500 \$
Vice-président (Comité plénier).....	10 500 \$
Vice-président adjoint (Comité plénier).....	10 500 \$

BARÈME ACTUEL DES INDEMNITÉS SUPPLÉMENTAIRES
AU SÉNAT

Président du Sénat.....	31 000 \$
Leader du gouvernement au Sénat.....	46 645 \$
Leader adjoint du gouvernement au Sénat.....	14 900 \$
Leader de l'opposition au Sénat.....	23 800 \$
Leader adjoint de l'opposition au Sénat.....	9 400 \$
Whip du gouvernement au Sénat.....	7 500 \$
Whip de l'opposition au Sénat.....	4 800 \$

Source: Bibliothèque du Parlement, Direction de l'information et des services techniques, Compilations (juillet 1993)

Tableau 36

ÉVOLUTION DES INDEMNITÉS SUPPLÉMENTAIRES AU SÉNAT

ANNÉE	PRÉSIDENT	LEADER GOVT.	LEADER OPPOSITION	LEADER SUPPLÉANT (G)	LEADER SUPPLÉANT (O)	WHIP (G)	WHIP (O)
1974	12 000 \$	20 000 \$	8 000 \$	4 000 \$	3 200 \$		
1977	12 500 \$	20 000 \$	8 500 \$	4 200 \$	3 400 \$		
1978	13 300 \$	20 000 \$	9 000 \$	4 400 \$	3 600 \$		
1979	14 100 \$	21 200 \$	9 500 \$	4 600 \$	3 800 \$		
1980	15 000 \$	22 600 \$	10 100 \$	4 900 \$	4 000 \$	5 000 \$	3 300 \$
1981	21 300 \$	33 600 \$	16 800 \$	10 400 \$	6 800 \$	5 400 \$	3 600 \$
1982	23 600 \$	37 200 \$	18 400 \$	11 500 \$	7 500 \$	5 900 \$	3 900 \$
	22 500 \$	35 600 \$	17 500 \$	11 000 \$	7 200 \$	5 700 \$	3 800 \$
1983	24 400 \$	38 500 \$	19 000 \$	11 900 \$	7 700 \$	6 100 \$	4 000 \$
1984	25 600 \$	40 400 \$	19 900 \$	12 400 \$	8 000 \$	6 400 \$	4 200 \$
1985	26 400 \$	41 700 \$	20 500 \$	12 800 \$	8 200 \$	6 600 \$	4 300 \$
1986	27 100 \$	42 800 \$	21 000 \$	13 100 \$	8 400 \$	6 700 \$	4 400 \$
1987	27 700 \$	43 800 \$	21 400 \$	13 400 \$	8 500 \$	6 800 \$	4 500 \$
1988	28 100 \$	44 500 \$	21 700 \$	13 600 \$	8 600 \$	6 900 \$	4 500 \$
1989	28 900 \$	45 800 \$	22 300 \$	14 000 \$	8 800 \$	7 100 \$	4 600 \$
1990	29 900 \$	47 400 \$	23 000 \$	14 400 \$	9 100 \$	7 300 \$	4 700 \$
1991	31 000 \$	49 100 \$	23 800 \$	14 900 \$	9 400 \$	7 500 \$	4 800 \$
1992	31 000 \$	49 100 \$	23 800 \$	14 900 \$	9 400 \$	7 500 \$	4 800 \$
1993	31 000 \$	46 645 \$	23 800 \$	14 900 \$	9 400 \$	7 500 \$	4 800 \$
1994	31 000 \$	46 645 \$	23 800 \$	14 900 \$	9 400 \$	7 500 \$	4 800 \$

Source: Le Sénat, Division des finances, 1994.

Tableau 35

ÉVOLUTION DES INDEMNITÉS SUPPLÉMENTAIRES AUX COMMUNES

FONCTIONS LÉGISLATIVES

ANNÉE	PREMIER MINISTRE	MINISTRE	PRÉSIDENT DES COMMUNES	V.-P. DES COMMUNES	CHEF DE L'OPPOSITION	AUTRES CHEFS	WHIPS
1974	33 300 \$	20 000 \$	20 000 \$	8 000 \$	20 000 \$	5 300 \$	5 300 \$
1977	33 300 \$	20 000 \$	20 000 \$	8 000 \$	20 000 \$	5 300 \$	5 300 \$
1978	33 300 \$	20 000 \$	20 000 \$	8 000 \$	20 000 \$	5 300 \$	5 300 \$
1979	35 400 \$	21 200 \$	21 200 \$	8 500 \$	21 200 \$	5 600 \$	5 600 \$
1980	37 800 \$	22 600 \$	22 600 \$	9 000 \$	22 600 \$	5 900 \$	5 900 \$
1981	40 400 \$	24 100 \$	24 100 \$	9 600 \$	24 100 \$	—	6 300 \$
1982	55 500 \$	37 200 \$	37 200 \$	19 600 \$	37 200 \$	22 400 \$	10 300 \$
1983	57 500 \$	38 500 \$	38 500 \$	20 200 \$	38 500 \$	23 200 \$	10 600 \$
1984	60 300 \$	40 400 \$	40 400 \$	21 200 \$	40 400 \$	24 300 \$	11 100 \$
1985	62 300 \$	41 700 \$	41 700 \$	21 900 \$	41 700 \$	25 100 \$	11 400 \$
1986	52 955 \$	37 530 \$	42 800 \$	22 500 \$	42 800 \$	25 800 \$	11 700 \$
1987	65 500 \$	43 800 \$	43 800 \$	23 000 \$	43 800 \$	26 400 \$	11 900 \$
1988	66 600 \$	44 500 \$	44 500 \$	23 300 \$	44 500 \$	26 800 \$	12 100 \$
1989	68 600 \$	45 800 \$	45 800 \$	24 000 \$	45 800 \$	27 600 \$	12 400 \$
1990	71 000 \$	47 400 \$	47 400 \$	24 800 \$	47 400 \$	28 500 \$	12 800 \$
1991	73 600 \$	49 100 \$	49 100 \$	25 700 \$	49 100 \$	29 500 \$	13 200 \$
1992	73 600 \$	49 100 \$	49 100 \$	25 700 \$	49 100 \$	29 500 \$	13 200 \$
1993	69 920 \$	46 645 \$	46 100 \$	25 700 \$	46 100 \$	29 500 \$	13 200 \$
1994	69 920 \$	46 645 \$	46 100 \$	25 700 \$	46 100 \$	29 500 \$	13 200 \$

Source: Bibliothèque du Parlement, Direction de l'information et des services techniques, Compilations (juillet 1993)

en a assuré l'entretien jusqu'en 1969, année où il en a fait don au gouvernement, lequel en assure donc depuis l'entretien.

Chefs des autres partis

En 1963, une somme de 4 000 \$ est octroyée aux députés qui sont chefs de partis ayant au moins 12 membres à la Chambre des communes. Cette somme est portée à 5 300 \$ en 1974⁶⁶. Les chefs de ces autres partis reçoivent actuellement 29 500 \$.

Whips des partis

Le train de mesures adopté en 1963 pour réformer les allocations spéciales des députés comportait une allocation de 4 000 \$ par an à l'intention des whips de tous les partis⁶⁷. Cette somme a été portée à 5 300 \$ par an en 1974, puis à 10 300 \$ en 1982. À l'heure actuelle, les whips des partis reçoivent 13 200 \$ par an.

Président du Sénat

En vertu de la *Members' Indemnity Act* de 1867, le président du Sénat touchait une indemnité supplémentaire de 3 200 \$ par an⁶⁸. Cette somme sera portée à 4 000 \$ en 1873 et ne changera pas jusqu'en 1920⁶⁹, année où elle sera fixée à 6 000 \$. L'indemnité actuelle de 31 000 \$ a été autorisée en 1991 et n'a pas changé depuis. Le président du Sénat reçoit par ailleurs une allocation de résidence de 3 000 \$. Son allocation d'automobile, de 1 000 \$, remonte à 1920 et n'a pas changé depuis.

Leader du gouvernement au Sénat

Ce n'est qu'en 1920 qu'une allocation de 10 000 \$ est octroyée au leader du gouvernement au Sénat⁷⁰. Cette somme sera portée à 15 000 \$ en 1963⁷¹ et à 20 000 \$ en 1974⁷². Le montant actuel de 46 654 \$ a été autorisé en 1993 et est encore le même aujourd'hui.

66- Statuts du Canada, 1974, chapitre 15.
67- Statuts du Canada, 1974, chapitre 15.
68- Statuts du Canada, 1867, chapitre 33.
69- Statuts du Canada, 1920, chapitre 69.
70- Statuts du Canada, 1920, chapitre 69.
71- Statuts du Canada, 1963, chapitre 14.
72- Statuts du Canada, 1974, chapitre 16.

Président de la Chambre des communes

En vertu de la *Members' Indemnity Act* de 1867, le président de la Chambre des communes recevait une indemnité supplémentaire de 3 200 \$ par an⁵⁶. Cette somme sera portée à 4 000 \$ en 1873⁵⁷ et restera à ce niveau jusqu'en 1920, lorsqu'elle sera portée à 6 000 \$. En 1954, elle passera à 9 000 \$⁵⁸. Le niveau actuel de 49 100 \$ a été autorisé en 1991⁵⁹.

Les lois de 1931 prévoyaient un paiement annuel de 1 000 \$ en guise d'allocation d'automobile, «au lieu des automobiles et de leur entretien, y compris des chauffeurs...⁶⁰». Cette somme n'a jamais été changée depuis et n'est pas imposable. Le président de la Chambre reçoit également une allocation de 3 000 \$ au lieu d'une résidence. Avant l'incendie de 1916 qui détruisit l'édifice du Centre, le président occupait un appartement de fonction dans l'édifice parlementaire et n'avait donc pas besoin d'une allocation de logement. Il bénéficia par ailleurs de l'usage d'une résidence d'été à proximité d'Ottawa, à Kingsmere, au Québec.

Vice-président de la Chambre des communes

Avant 1920, l'indemnité supplémentaire du Vice-président de la Chambre, fixée à 2 000 \$ par an, figurait dans le Budget des dépenses annuel de la Chambre des communes⁶¹. Une modification apportée à la *loi sur le Sénat et la Chambre des communes* en 1920 l'a portée à 4 000 \$. L'indemnité actuelle, de 25 700 \$, a été autorisée en 1991. On trouve également dans le Budget de chaque année une allocation de résidence de 1 500 \$ par an exonérée d'impôt.

Chef de l'opposition

Les Statuts du Canada (1905) prévoyaient une indemnité de session supplémentaire de 7 000 \$ pour le chef de l'opposition à la Chambre des communes. Cette somme a été portée à 10 000 \$ en 1920⁶² et est restée à ce niveau jusqu'en 1954, lorsqu'elle a été fixée à 15 000 \$ par an⁶³. En 1974, elle sera fixée à 20 000 \$⁶⁴. Aujourd'hui, le chef de l'opposition reçoit 49 100 \$.

Le chef de l'opposition a également droit à une allocation d'automobile exonérée d'impôt valant 2 000 \$ par an, qui remonte à 1931⁶⁵. En 1954, un groupe de citoyens a fait l'acquisition d'une résidence à l'intention du chef de l'opposition, et c'est ce groupe qui

56- Statuts du Canada, 1867, chapitre 33.
57- Statuts du Canada, 1873, chapitre 31.
58- Statuts du Canada, 1920, chapitre 69.
59- Statuts du Canada, 1991, chapitre 20.
60- Statuts du Canada, 1931, chapitre 52.
61- Statuts du Canada, 1867, chapitre 33.
62- Statuts du Canada, 1920, chapitre 69.
63- Statuts du Canada, 1954, chapitre 10.
64- Statuts du Canada, 1974, chapitre 15.
65- Statuts du Canada, 1931, chapitre 52.

Depuis la Confédération, les parlementaires qui exercent des fonctions supplémentaires pour assurer le bon fonctionnement du gouvernement ont droit à une indemnité supplémentaire qui s'ajoute à leur indemnité de base. Voici comment elle a évolué dans le temps.

Premier ministre

Entre 1867 et 1873, l'indemnité supplémentaire du premier ministre est équivalente à celle des autres ministres, soit 5 000 \$ par an⁴⁶. En 1873, elle est portée à 8 000 \$ par an⁴⁷. Elle passera à 12 000 \$ en 1905⁴⁸ et à 15 000 \$ en 1920⁴⁹. Le montant actuel de 69 920 \$ a été autorisé en 1991. Une allocation d'automobile exonérée d'impôt égale à 2 000 \$ est autorisée pour la première fois en 1931 dans le cadre d'une loi de subsides. Cette somme est intégrée en 1963 aux modifications apportées à la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*⁵⁰. L'allocation d'automobile n'a pas changé depuis. En 1950, on prévoit dans la Loi le fonctionnement et l'entretien d'une résidence à Ottawa pour le premier ministre, qui lui coûte un loyer annuel de 5 000 \$. Le premier ministre bénéficie également de l'usage d'une résidence d'été.

Ministres

Les ministres du premier cabinet formé après la Confédération reçoivent une indemnité supplémentaire de 5 000 \$ par an⁵¹. Cette somme passe à 7 000 \$ en 1873⁵². Elle ne changera pas jusqu'en 1920, année où elle passera à 10 000 \$ par an⁵³. En 1954, elle est portée à 15 000 \$⁵⁴. Une allocation d'automobile de 2 000 \$ exonérée d'impôt, semblable donc à celle octroyée au premier ministre, est accordée en 1931 et elle n'a pas changé depuis⁵⁵. À l'heure actuelle, l'indemnité supplémentaire des ministres est de 46 645 \$.

HISTORIQUE DES ALLOCATIONS POUR FONCTIONS LÉGISLATIVES ADDITIONNELLES

Les parlementaires qui assument des responsabilités supplémentaires reliées au fonctionnement de leur Chambre ont également droit à une allocation qui s'ajoute à leur indemnité de base. Voyons-en l'historique.

- 46- Statuts du Canada, 1867, chapitre 33.
- 47- Statuts du Canada, 1873, chapitre 31.
- 48- Statuts du Canada, 1905, chapitre 12.
- 49- Statuts du Canada, 1919-1920, chapitre 69.
- 50- Statuts du Canada, 1963, chapitre 14.
- 51- Statuts du Canada, 1867, chapitre 33.
- 52- Statuts du Canada, 1873, chapitre 31.
- 53- Statuts du Canada, 1920, chapitre 69.
- 54- Statuts du Canada, 1954, chapitres 10-11.
- 55- Statuts du Canada, 1931, chapitre 52.

BARÈME ACTUEL DE L'ALLOCATION DE VOYAGE DES DÉPUTÉS

CATÉGORIE	Taux
Dépenses de voyage (par an).....	6 000,00 \$

Selon le barème suivant:

Indemnité quotidienne (repas et frais divers).....	45,45 \$
Hébergement privé (par jour).....	13,50 \$

Voyage en automobile..... Justificatifs requis	25,00 \$
------------------------------------------------	----------

Voyage à l'intérieur de la circonscription..... Urbaine.....	320,00 \$
--------------------------------------------------------------	-----------

Urbaineturale (< 25 000 km)	950,00 \$
-----------------------------	-----------

Urbaineturale (> 25000 km)	1 600,00 \$
----------------------------	-------------

Rurale.....	1 600,00 \$
-------------	-------------

BARÈME ACTUEL DE L'ALLOCATION DE VOYAGE DES SÉNATEURS

Dépenses de voyage : Les Sénateurs obtiennent 64 "points" qu'ils peuvent accorder à une autre personne à un coût de 0,5 point par transfert; ils ont le droit de réclamer des dépenses de voyage ou des voyages (à chaque fois entre la résidence désignée et Ottawa ou entre d'autres localités) à concurrence de 171 \$ par jour; ils ne peuvent réclamer ces dépenses ou voyages que pour un maximum de 4 jours à la fois.

fin, chiffre qui passe à 6 en 1989 et qui est encore le même aujourd'hui. En ce qui concerne les sénateurs, ils obtiennent le droit d'accorder des «points» de voyage à leur conjoint, aux personnes à leur charge ou à d'autres personnes, mais cela leur «coûte» à chaque fois un quart de «point» de voyage. En outre, le nombre de jours que peut durer un voyage est limité pour les sénateurs alors qu'il ne l'est pas pour les députés. Ainsi, les sénateurs ont le droit de réclamer des dépenses de voyage jusqu'à concurrence de 171 \$ par jour pour un maximum de quatre jours.

En octobre 1990, suite à une recommandation de la Commission St. Germain-Fox chargée d'étudier les indemnités des parlementaires, le Bureau de régie interne instaure le remboursement d'une allocation de dépenses de voyage en vertu de laquelle les députés ont le droit de se faire rembourser jusqu'à 6 000 \$ au titre des repas, des dépenses d'hébergement et des frais divers pendant leurs déplacements n'importe où au pays⁴³. La Commission justifie cette augmentation de la manière suivante:

L'allocation de logement est nécessaire parce que les députés travaillent à la fois dans leur circonscription et à Ottawa. [...] Les parlementaires ne devraient pas être victimes de discrimination à cause de la façon dont ils encourrent leurs dépenses de logement⁴⁴.

Les députés se font rembourser leurs dépenses de repas et leurs frais divers au taux de 45,45 \$ par jour. Ils bénéficient également du remboursement des frais de location d'un logement à courte ou longue durée, sur présentation de justificatifs. En juin 1993, les sénateurs adoptent un amendement créant à leur intention une allocation de dépenses de voyage de 6 000 \$. Face à l'opposition vigoureuse du public (le standard téléphonique du Sénat enregistre 1 500 appels d'opposition à l'amendement)⁴⁵ et des députés, le Sénat tient un deuxième vote sur la question et abroge l'amendement à 80 contre 1.

En février 1994, le Bureau de régie interne de la Chambre des communes publie une réglementation révisée sur les voyages des députés. À partir du 1^{er} mars 1994, les députés et leur conjoint se voient imposer une limite de 20 «voyages spéciaux», c'est-à-dire vers des destinations autres que leur circonscription. Des «points» peuvent également être accordés aux membres de la famille immédiate, à concurrence de 6 voyages spéciaux (c'est-à-dire n'importe où au Canada) et de 9 voyages réguliers (c'est-à-dire entre Ottawa et la circonscription) pour tout membre de la famille autre que le conjoint.

43- loi sur le Parlement du Canada, chapitre P-1, article 55.
44- Canada, Rapport de la Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires (Approuvé par le Service Canada, Ottawa, 1989), p. 32.
45- Joan Bryden, «Sénate votes 80-1 to kill allowance», Ottawa Citizen, 13 juillet 1993.

l'exercice de leurs fonctions³⁵. La Chambre des communes prévoit également le paiement «de tels frais réels de déplacement ou de transport et tels frais réels de voyage entre le lieu de sa résidence ou sa circonscription électorale et Ottawa [...] que chaque Chambre peut, à l'égard de ses propres membres, déterminer au moyen d'un ordre³⁶». Les dépenses de voyage réelles encourues par les députés à ce titre ne peuvent au demeurant dépasser le prix du billet de transport par avion en classe économique entre le lieu de résidence et Ottawa.

Les sénateurs obtiennent quant à eux le remboursement de toutes les dépenses réelles reliées aux voyages entre leur résidence désignée et Ottawa pendant la session, selon les besoins de leurs fonctions. Ces dépenses ne peuvent dépasser le prix du billet d'avion en classe économique et les frais de limousine³⁷.

En 1964, les dispositions de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* concernant les voyages sont modifiées pour permettre le remboursement des dépenses réelles correspondant à un aller-retour par semaine (ce qui équivaut à un «point» de voyage) dans la circonscription pendant que la Chambre est en session, soit par transporteur public soit par automobile, à condition que la somme dépensée ne dépasse pas le prix du billet d'avion en classe économique³⁸. Pour les sénateurs, les dispositions relatives aux voyages restent les mêmes que celles adoptées en 1963. En 1969, les députés bénéficient du remboursement du déplacement en limousine entre la résidence désignée ou la circonscription et l'aéroport³⁹. S'ils prennent l'avion, les députés obtiennent également le droit de stationner gratuitement leur automobile aux aéroports gérés par le ministère des Transports. Cette politique vaut encore aujourd'hui. Par ailleurs, les membres du Cabinet, le chef de l'opposition, les chefs des partis ayant au moins 12 députés, les ex-premiers ministres et le président de la Chambre se voient attribuer par les grandes compagnies aériennes du Canada des laissez-passer gratuits en première classe sur tout leur réseau.

En 1971, on offre pour la première fois aux députés l'option d'utiliser 10 de leurs 52 «points» de voyage par an pour se rendre n'importe où au Canada⁴⁰. Jusqu'à 6 des 52 «points» peuvent être attribués au conjoint pour se rendre entre Ottawa et le lieu de résidence ou la circonscription⁴¹. En 1976, la limite d'un voyage aller-retour par semaine est abolie, ce qui signifie que les députés peuvent effectuer leurs 52 voyages par an n'importe quand dans l'année⁴².

En 1981, le Bureau de régie interne de la Chambre des communes publie des lignes directrices sur l'utilisation de l'allocation de voyage des députés par les conjoints et personnes à charge. Les députés ont le droit d'accorder 3 «points» de voyage à cette

35- Statuts du Canada, 1963, chapitre 14.

36- Ibid.

37- Ibid.

38- Ibid.

39- Statuts du Canada, 1969, chapitre 24.

40- Chambre des communes, Budget des dépenses, 1992-1993, p. 30.

41- Chambre des communes, Budget des dépenses, 1992-1993, p. 30.

42- Chambre des communes, Budget des dépenses, 1992-1993, p. 30.

Depuis la Confédération, les parlementaires sont également admissibles à plusieurs allocations supplémentaires, concernant essentiellement leurs frais de transport et des dépenses connexes. Ces allocations sont destinées à couvrir leurs dépenses lorsqu'ils exercent leurs fonctions législatives. Voyons donc l'évolution historique de l'allocation de voyage.

La *Members' Indemnity Act* de 1867 prévoit une allocation de voyage de 10 cents le mille pour le trajet aller-retour entre le lieu de résidence et Ottawa, une fois par session³¹. En 1893, les députés obtiennent le droit de voyager gratuitement en chemin de fer, en vertu d'une disposition de la *Loi sur les chemins de fer*. Cette disposition, qui est toujours en vigueur, autorise les députés et leurs bagages à voyager gratuitement en voiture-coach sur n'importe quel train canadien. Par courtoisie, les grandes sociétés de chemin de fer offrent le même avantage au conjoint et aux enfants à charge, sur demande du député. En ce qui concerne le supplément de wagon-lit, les dépenses de repas et les autres dépenses assumées par le député pendant un voyage en train, ils sont couverts en totalité ou en partie par les diverses allocations de transport ou de voyage, depuis 1867.

En 1905, on remplace l'allocation de voyage de 10 cents le mille établie en 1867 par un système de remboursement des dépenses encourues pendant les voyages entre le lieu de résidence et Ottawa³². En 1906, la *Indemnity Act* est révisée de façon à permettre à tout parlementaire résidant à plus de 400 milles d'Ottawa de recevoir une allocation de voyage de 15 \$ par jour entre son lieu de résidence et Ottawa, en lieu et place de ses frais réels de déménagement ou de transport. Cette allocation restera en vigueur jusqu'en 1963 pour les parlementaires y ayant droit³³.

C'est en 1948 qu'on autorise pour la première fois le transport par avion³⁴. La *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* est modifiée pour autoriser un voyage aller-retour entre la circonscription du député ou sa résidence désignée et Ottawa, pendant chaque session. Un voyage aller-retour est également autorisé pendant les congés de Noël et de Pâques et aux autres périodes autorisées par les commissaires de la Régie interne en vertu du paragraphe 42(1) de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* de 1944.

En 1963, un amendement apporté à la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* autorise chaque Chambre à rembourser à ses propres membres les dépenses de voyage qu'elle prescrit. La Chambre des communes décide alors que les députés seront admissibles au transport par avion en classe économique entre leur circonscription ou lieu de résidence et Ottawa, pendant la session, selon ce qui est nécessaire « pour

31- Statuts du Canada, 1878, chapitre 3.
32- Statuts du Canada, 1905, chapitre 43.
33- Statuts du Canada, 1905, chapitre 43.
34- Statuts du Canada, 1948, chapitre 147.

Tableau 33

ÉVOLUTION DE L'ALLOCATION DE DÉPENSES EXONÉRÉES D'IMPÔT
VERSÉE AUX PARLEMENTAIRES DEPUIS LA CONFÉDÉRATION

ANNÉE	CHAMBRE DES COMMUNES*	SÉNAT
1867	.....	.....
1901	.....	.....
1905	.....	.....
1920	.....	.....
1953	2 000 \$	2 000 \$
1963	6 000 \$	3 000 \$
1971	8 000 \$	4 000 \$
1974	10 600 \$	5 300 \$
1977	11 300 \$	5 600 \$
1978	12 000 \$	5 900 \$
1979	12 700 \$	6 200 \$
1980	January	13 500 \$
		6 600 \$
1981	July	13 500 \$
		7 000 \$
1981	14 400 \$	7 000 \$
1982	January	16 300 \$
		7 900 \$
1982	July	15 500 \$
		7 600 \$
1983	16 800 \$	8 200 \$
1984	17 600 \$	8 800 \$
1985	18 200 \$	8 800 \$
1986	18 700 \$	9 000 \$
1987	19 100 \$	9 200 \$
1988	19 400 \$	9 300 \$
1989	19 900 \$	9 500 \$
1990	20 600 \$	9 800 \$
1991	21 300 \$	10 100 \$
1992	21 300 \$	10 100 \$
1993	21 300 \$	10 100 \$
1994*	21 300 \$	10 100 \$

*Peut varier selon la taille de la circonscription (jusqu'à concurrence de 26 200 \$). Les députés des territoires du Nord-Ouest reçoivent une indemnité de 28 200 \$.

Tableau 32

Source: Bibliothèque du Parlement, direction de l'information et des services techniques, Compilations (Juillet 1993)

En 1985, la Commission Clarke-Campbell recommanda que « la rémunération des députés soit augmentée ou diminuée en fonction de la variation en pourcentage de la moyenne annuelle de l'ensemble des activités économiques au cours de l'année civile précédente²⁵ ». La Commission justifia ainsi ce changement :

Nous en sommes donc venus à la conclusion qu'il était préférable de fixer la rémunération des parlementaires en fonction de l'économie dans son ensemble, et ainsi de tenir compte des revenus des Canadiens en général pour une période donnée. Une telle formule est facilement compréhensible pour l'ensemble des Canadiens. La Commission a également conclu qu'il serait tout indiqué d'établir la rémunération des parlementaires en fonction du salaire annuel moyen, au lieu de l'indice des prix à la consommation. De cette façon, toute augmentation ou diminution du salaire versé aux parlementaires tiendra compte de ce que les Canadiens gagnent et non pas de ce qu'ils peuvent acheter avec leur dollar, comme ce serait le cas si la rémunération des députés était fixée en fonction de l'indice des prix à la consommation²⁶.

La méthode de redressement qui est en fin de compte adoptée dans la *Loi sur le Parlement du Canada* consiste à appliquer le moins élevé des deux facteurs de redressement suivants : l'indice de l'ensemble des activités économiques moins 1 p. 100 ou l'indice des prix à la consommation moins 1 p. 100²⁷. Cette méthode est encore en vigueur aujourd'hui.

Malgré l'adoption d'une nouvelle formule de redressement de l'indemnité parlementaire, le président de la Chambre des communes, l'honorable John Fraser, annonce en février 1991 que l'indemnité parlementaire, l'allocation de dépenses et les traitements additionnels versés aux hauts fonctionnaires de la Chambre seront gelés en 1992 aux niveaux de 1991²⁸, soit 64 400 \$ pour l'indemnité de base et 21 300 \$ pour l'allocation de dépenses exonérée d'impôt. Le Premier ministre, Brian Mulroney, annonce quant à lui que ses collègues du Cabinet et lui-même subiront en même temps une baisse de salaire de 10 p. 100²⁹.

Ce gel salarial sera prorogé de deux ans en 1993 puis confirmé par le gouvernement libéral au début de 1994³⁰.

25- Canada, Rapport de la Commission chargée d'étudier les traitements des députés et des sénateurs (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1985, p. 28).

26- Canada, Rapport de la Commission chargée d'étudier les traitements des députés et des sénateurs (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1985, p. 26).

27- Canada, *Loi sur le Parlement du Canada*, 1993, chapitre P-1, par. 55(3).

28- Statuts du Canada, 1991, chapitre 30.

29- Annonce faite dans le Discours du budget du 25 février 1992, Chambres des communes, Débats, 25 février 1992, p. 7596.

30- Statuts du Canada, 1993, chapitre 13.

C'est en 1980 qu'est décidée l'une des plus fortes hausses de la rémunération des parlementaires, sur recommandation de la Commission McIsaac-Balcer²⁰. L'indemnité parlementaire du député passe de 30 600 \$ à 40 200 \$²¹, alors que l'allocation de dépenses reste fixée à 13 500 \$. L'honorable Yvon Pinard explique ainsi cette augmentation:

... pour servir à la Chambre l'immense majorité des députés sont tenus de compromettre et dans les faits bien souvent d'abandonner totalement la profession exercée, le commerce ou le travail effectué dans leur sphère d'activité. Le sacrifice qu'on demande à ces gens-là, c'est: venez à Ottawa, venez travailler là-bas et vous allez voir que comme député évidemment, il faut que vous soyez occupiez de votre circonscription, puis il faut aussi que vous soyez présent à Ottawa pour adopter des lois, pour siéger à des comités, pour siéger à la Chambre des communes, et pour faire le travail de législateur et rencontrer les groupes de pression, et tâcher de refléter la volonté populaire dans les projets de loi. C'est un emploi à plein temps. On vous demande pour ce faire de trouver quelque un qui s'occuperait de votre profession, de votre bureau ou de votre commerce, mais on vous demande de vous présenter²².

En réponse à l'argument de Pinard voulant qu'une hausse de salaire est nécessaire pour attirer de bons députés, Stanley Knowles (Winipeg-Nord Centre) dit que c'est là un argument «absurde» car, ajoute-t-il, «je n'ai jamais vu de pénurie de candidats au moment des élections, alors que tout le monde sait quel est le traitement. Je me rappelle des hommes de grande valeur qui étaient au Parlement du temps où le traitement était de 4 000 \$ par année, sans aucun supplément²³». Knowles exprime ainsi son opposition au projet de relèvement de l'indemnité parlementaire:

C'est pourquoi, monsieur l'Orateur - et cette idée me tient particulièrement à cœur - si je ne dois pas perdre de vue l'objet de ma mission, il ne faut pas que se creuse un fossé trop profond entre mon niveau de vie et le leur. J'exprime un point de vue personnel et je ne demande à personne de le partager, mais j'estime que si je veux continuer à représenter les gagne-petits, les pensionnés, les anciens combattants et les autres, il ne faut pas que le fossé qui nous sépare soit tel qu'ils en viennent à douter de ma sincérité. Je ne dis pas par exemple que les parlementaires doivent vivre dans la pauvreté ou qu'ils doivent s'endetter. J'estime qu'il ne nous fera aucun mal d'éprouver quelques difficultés et de mieux comprendre les réalités économiques de la vie, si nous tenons à représenter loyalement les citoyens qui sont aux prises avec des difficultés économiques²⁴.

20- Canada, Rapport de la Commission chargée d'étudier les traitements des députés et des sénateurs (l'imprimeur de la Reine, Ottawa, 1980).

21- Statuts du Canada, 1980, chapitre 77.

22- Chambre des communes, Débats, 9 juillet 1981, p. 11375.

23- Chambre des communes, Débats, 9 juillet 1981, p. 11396.

24- Chambre des communes, Débats, 9 juillet 1981, p. 11395.

En 1970, une Commission consultative des indemnités et dépenses parlementaires est nommée pour «réviser les dispositions financières prévues pour les sénateurs et les députés, y compris les indemnités et les sommes allouées pour leurs dépenses... [et pour] faire rapport sur tout changement qu'il sera jugé opportun d'apporter aux dites dispositions financières¹⁶». Placé sous la direction de T.N. Beaurpré, alors président de la société Domtar et ex-sous-ministre adjoint de la Production de défense, la Commission se penche sur l'évolution historique des diverses «dispositions financières» des parlementaires, notamment sur les indemnités et allocations, ainsi que sur les questions de bureau, de transport, de retraite et d'assurance médicale.

Un an après le rapport de la Commission, l'indemnité annuelle des députés est portée à 18 000 \$ et l'allocation de dépenses à 8 000 \$¹⁷. Le Premier ministre Pierre Trudeau défend l'augmentation en disant que l'avenir du Canada dépend en grande mesure de la capacité du Parlement à obtenir les services des meilleures personnes possibles, que la rémunération doit être assez élevée pour attirer des personnes ayant fait leurs preuves, au moment où leur potentiel de revenu est peut-être à son zénith, que le travail de parlementaire est à toutes fins pratiques un travail à temps plein, que c'est aussi un travail dont la durée est particulièrement incertaine, que c'est un travail qui exige de plus en plus de temps, qui est de plus en plus compliqué et délicat, et qui exige énormément d'abnégation, et que, finalement, le député doit assumer maintes dépenses que ne connaissent pas les autres salariés et qui ne sont pas déductibles de l'impôt sur le revenu¹⁸.

Expérimentant l'opposition de son parti au projet d'augmentation, Tommy Douglas (Burnaby-Coquitlam) présente l'argument suivant:

J'en prends les députés à témoin: quelle impression créera le Parlement s'il demande aux salariés de restreindre leurs exigences, tandis que, de leur côté, les députés majorisent leur indemnité d'environ 44 p. 100? Quelle crédibilité obtiendra le gouvernement lorsque, dans quelques mois, sans aucun doute, il exhortera les syndicats à être plus modérés dans leurs demandes? Et que dire des travailleurs non syndiqués? Les deux tiers des travailleurs canadiens ne sont pas syndiqués et ne disposent d'aucun levier économique pour faire contre-poids à l'inflation. À l'heure actuelle, aux yeux de bien des gens, les parlementaires ne sont pas au courant de la réalité; ils vivent dans une tour d'ivoire et sont insensibles aux afflictions et aux tensions qui assaillent le citoyen moyen. Je demande aux députés dans quelle mesure l'adoption de ce bill leur fera perdre cette déplorable attitude¹⁹.

16- Canada, Rapport de la Commission consultative des indemnités et dépenses parlementaires, (l'imprimeur de la Reine, Ottawa, 1970).

17- Statuts du Canada, 1971, chapitre 45.

18- Chambre des communes, Débats, 26 avril 1971, p. 5210.

19- Chambre des communes, Débats, 3 mai 1971, p. 5440.

Le Premier ministre Mackenzie King justifie ainsi la création de l'allocation :

Les nouveaux problèmes deviendront de plus en plus difficiles et complexes et exigeront une étude plus attentive... C'est déprécier la valeur de la principale institution chargée de sauvegarder la liberté que d'attaquer l'importance du Parlement ou de ne pas verser à ses membres une rémunération de nature à les aider à sauvegarder leur indépendance ou à offrir au Parlement les meilleurs hommes du pays¹⁰.

Le système de rémunération en fonction de la durée des sessions est abandonné en 1953 pour être remplacé par une rémunération annuelle, que l'on continue cependant d'appeler indemnité parlementaire. Une indemnité annuelle de 8 000 \$ sera donc payée en versements mensuels le dernier jour de chaque mois, alors que l'allocation de 2 000 \$ par an relative aux dépenses reliées à l'exécution des fonctions parlementaires, établie en 1945, devient payable trimestriellement¹¹. Parlant de ce changement, le Premier ministre Louis Saint-Laurent dit ceci :

Il n'est pas bon pour le prestige du Parlement que l'on puisse même soupçonner que les sessions supplémentaires qui s'imposent quelquefois dans l'intérêt bien compris du public se tiennent en réalité en vue d'augmenter la rémunération des députés¹².

Encore une fois, aucune voix ne s'élève aux Communes pour contester ce changement.

En 1963, l'indemnité annuelle est portée à 12 000 \$, et l'allocation de dépenses à 6 000 \$ pour les députés et à 3 000 \$ pour les sénateurs¹³. L'exonération fiscale est cependant accordée aux membres des deux Chambres.

Le Premier ministre justifie ces augmentations en invoquant le coût élevé de la vie et le fait que les parlementaires travaillent maintenant à temps plein à cause de la longueur des sessions. Il mentionne à ce sujet certains facteurs bien précis, notamment : l'obligation d'entretenir deux résidences, une dans la circonscription et une à Ottawa; les sacrifices financiers, notamment pour les nouveaux parlementaires; la perturbation de la vie familiale; et la difficulté que l'on a à offrir de jeunes candidats à cause du manque à gagner que représente la carrière politique. Il ajoute que si l'on permet aux obstacles financiers d'empêcher de nouveaux candidats d'entrer dans la vie publique, le Parlement deviendra moins représentatif car seules les personnes indépendantes sur le plan financier pourront embrasser cette carrière¹⁴.

Aucune opposition ne s'exprime à la Chambre des communes mais certains députés remettent en cause le fait qu'ils doivent décider eux-mêmes de l'augmentation de leur rémunération¹⁵.

10- Chambre des communes, Débats, 13 décembre 1945, p. 3490.

11- Statuts du Canada, 1964-65, chapitre 10.

12- Chambre des communes, Débats, 26 janvier 1954, p. 1532.

13- Statuts du Canada, 1963, chapitre 14.

14- Chambre des communes, Débats, 29 juillet 1963, p. 2736 & 2737.

15- Chambre des communes, Débats, 29 juillet 1963, p. 2736 & 2737.

En 1873, l'indemnité parlementaire est portée à 1 000 \$ et le taux quotidien pour les sessions de 30 jours ou moins, à 10 \$². Dans les Statuts révisés de 1886, la *Members' Indemnity Act* est intégrée à la *Senate and House of Commons Act*. À ce moment-là, le tarif quotidien provisoire est porté à 7 \$ pour les sessions de plus de 30 jours³. Dans le préambule de la loi, on justifie cette augmentation en invoquant l'allongement de la session parlementaire et la hausse du coût de la vie.

En 1901, l'indemnité est portée à 1 500 \$ mais le taux quotidien pour les sessions ne dépassant pas 30 jours reste à 10 \$⁴. En 1905, l'indemnité parlementaire maximum est haussée à 2 500 \$. Le taux provisoire quotidien pour les sessions de plus de 30 jours est porté à 10 \$, et le taux quotidien pour les sessions de moins de 30 jours, à 20 \$⁵.

En 1920, l'indemnité parlementaire est fixée à 4 000 \$ et la durée minimum de paiement passe de 30 jours à 50 jours⁶. Le taux quotidien pour les sessions ne dépassant pas 50 jours est alors fixé à 25 \$.

À l'époque, Sir Robert Borden mentionne le coût élevé de la vie et l'allongement des sessions parlementaires comme principales raisons du relèvement de l'indemnité parlementaire. Il ajoute que certains députés risqueraient de ne pas se représenter aux élections à cause du fardeau financier de leur fonction. Beaucoup de ces hommes, dit-il, sont partiellement représentatifs de leur collectivité et il importe de les conserver à la Chambre des communes. Il évoque aussi le souci d'offrir un plus grand nombre d'hommes représentant les travailleurs⁷. En 1920, aucune voix ne s'élève à la Chambre des communes pour s'opposer à ce relèvement.

En 1923, la durée minimum d'une session justifiant le paiement d'une indemnité parlementaire passe de 50 jours à 65. Le taux quotidien provisoire des sessions de plus de 65 jours est porté à 20 \$, mais le taux quotidien des sessions de moins de 65 jours reste fixé à 25 \$⁸.

En 1945, les membres de la Chambre des communes et du Sénat obtiennent une allocation de 2 000 \$ pour les « dépenses qu'entraîne l'exercice de leurs fonctions comme tel⁹ ». Cette allocation est versée à la fin de l'année civile, sous réserve de déductions prélevées pour les journées d'absence à la Chambre. L'allocation est assujettie à l'impôt sur le revenu dans le cas des ministres, des sénateurs et du chef de l'opposition à la Chambre des communes, mais pas dans celui des simples députés.

2- Statuts du Canada, 1873, chapitre 31.
3- Statuts révisés du Canada, 1886, chapitre 11.
4- Statuts du Canada, 1901, chapitre 14.
5- Statuts du Canada, 1905, chapitre 43.
6- Statuts du Canada, 1920, chapitre 69.
7- Chambre des communes, Débats, 29 juin 1920.
8- Statuts du Canada, 1923, chapitre 68.
9- Statuts révisés du Canada, 1945, chapitre 29.

Chapitre 3: L'évolution de la rémunération

La rémunération des élus est peut-être l'une des questions les plus épineuses des démocraties modernes. Au Canada, elle a acquis une importance considérable ces dernières années car l'expansion de l'action gouvernementale exige que les députés y consacrent beaucoup plus de temps et d'efforts qu'autrefois. Alors qu'ils ne consacraient il y a un siècle que trois à cinq semaines aux travaux parlementaires, ils doivent y accorder aujourd'hui entre 60 et 70 heures par semaine. Qui plus est, cela est exigé de personnes qui, avant leur élection, pouvaient souvent obtenir des salaires largement supérieurs à ce que peuvent leur offrir leurs fonctions électives.

En outre, et cela ne saurait surprendre, les dépenses des députés ont elles aussi beaucoup augmenté, à la fois parce que les circonscriptions sont beaucoup plus vastes et parce que la vie coûte beaucoup plus cher. À notre époque, par exemple, le député ne saurait se contenter de ne retourner qu'une seule fois dans sa circonscription pendant la session parlementaire, comme c'était le cas autrefois. Le travail de circonscription, les préoccupations familiales et l'activité parlementaire exigent aujourd'hui du député qu'il retourne dans sa circonscription au moins une fois par semaine.

Nous allons tracer dans ce chapitre l'histoire des traitements et des allocations de dépenses des parlementaires fédéraux, en exposant en même temps certains des arguments qui ont été avancés pour ou contre leur modification à diverses époques.

Nous ferons aussi le point sur l'évolution historique des indemnités supplémentaires versées aux parlementaires qui assument des fonctions reliées au fonctionnement du gouvernement, de la Chambre des communes ou du Sénat. Nous concluons chaque partie en présentant en détail les traitements et indemnités actuels des parlementaires.

ÉVOLUTION HISTORIQUE DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

En 1867, l'activité parlementaire du Canada n'exige que trois à cinq semaines de travail. Les premiers membres de la Chambre des communes et du Sénat sont rémunérés au moyen d'une «indemnité parlementaire» qui est destinée à compenser le revenu qu'ils auraient pu obtenir dans le secteur privé. Il ne s'agit donc pas à l'époque d'un salaire au sens propre du terme. La *Members' Indemnity Act* de 1867 prévoit une indemnité parlementaire de 600 \$ pour les sessions de plus de 30 jours. Cette indemnité est versée au taux provisoire de 4 \$ par jour¹. Si la somme versée au moyen de cette indemnité quotidienne n'atteint pas 600 \$ à la fin de la session, le solde est versé en bloc à ce moment-là. Si la session dure 30 jours ou moins, chaque membre du Sénat et de la Chambre des communes reçoit une indemnité quotidienne de 6 \$, mais sans solde versé en bloc à la fin de la session.

¹ - Statuts du Canada, 1867, chapitre 3.

L'ÉVOLUTION DE LA RÉMUNÉRATION

CHAPITRE TROIS

Commission d'étude des indemnités des parlementaires

CANADA





Après mûre réflexion, nous sommes parvenus à la conclusion qu'il faut tenir compte de quatre éléments pour évaluer de manière juste la rémunération des parlementaires: (1) une description concise et équitable des tâches; (2) une évaluation précise des besoins financiers de la fonction; (3) une comparaison exacte de la rémunération et de la description de tâches avec des fonctions comparables des secteurs public et privé; et (4) une comparaison récente de la rémunération et des allocations des parlementaires avec celles des représentants du peuple des provinces canadiennes et d'autres pays choisis.

La première chose à faire, et la plus importante, pour déterminer si la rémunération des parlementaires est adéquate consiste à effectuer une analyse équitable de leurs tâches. Nous avons constaté dans ce chapitre que les parlementaires exécutent de nombreuses tâches différentes, correspondant à celles d'un gestionnaire, d'un analyste de politiques, d'un législateur, d'un agent de liaison auprès du gouvernement, d'un conseiller et d'un vice-président, relations publiques/communications.

Pour ce qui est des besoins financiers des parlementaires canadiens, l'étude réalisée par la firme Sobeco Ernst & Young montre qu'il convient d'assouplir le système des allocations de dépenses afin de compenser les députés de manière plus équitable pour les dépenses qu'ils assument dans l'exercice de leurs fonctions. En ce qui concerne les sénateurs, le système actuel de l'allocation de dépenses pose un problème encore plus grave: sous sa forme actuelle, il les empêche de bien faire leur travail parlementaire.

D'après nos calculs, un député qui exercerait les mêmes tâches dans les secteurs privé ou public recevrait un salaire de 86 228,05 \$ par an, et un sénateur, 84 772,36 \$. Cela est comparable à ce que gagnent les membres de professions similaires des secteurs privé et public au Canada ou les législateurs de pays dont la taille et l'histoire politique sont comparables à celles du Canada.

Tableau 31

LA RÉMUNÉRATION DES PARLEMENTAIRES AU 21^{ème} SIÈCLE POURQUOI? ET COMBIEN ?

DÉPUTÉS

POURQUOI ? GESTIONNAIRE
TEMPS CONSACRÉ EN % : 6,2%
COMBIEN ? 3 864,96 \$

POURQUOI ? ANALYSTE DES POLITIQUES
TEMPS CONSACRÉ EN % : 32,4%
COMBIEN ? 23 875,88 \$

POURQUOI ? LÉGISLATEUR
TEMPS CONSACRÉ EN % : 27,7%
COMBIEN ? 27 312,20 \$

POURQUOI ? LIAISON (GOUVERNEMENT)
TEMPS CONSACRÉ EN % : 4,7%
COMBIEN ? 3 972,68 \$

POURQUOI ? CONSEILLER
TEMPS CONSACRÉ EN % : 6,2%
COMBIEN ? 3 384,15 \$

POURQUOI ? V.P., RELATIONS PUBLIQUES
TEMPS CONSACRÉ EN % : 17,2%
COMBIEN ? 17 627,08 \$

POURQUOI ? DIRECTEUR DE RECHERCHE, ETC.
TEMPS CONSACRÉ EN % : 7,8%
COMBIEN ? 6 191,10 \$

TOTAL 86 228,05 \$

IDÉAUX DÉMOCRATIQUES

2 752,72 \$

ÉT RÉAUTÉS FINANCIÈRES

11 090,55 \$

LA

10 057,20 \$

RÉMUNÉRATION DES PARLEMENTAIRES AU 21^{ème} SIÈCLE

21 837,45 \$

POURQUOI ? ET

27 566,00 \$

COMBIEN ?
7 850,96 \$

SENATEURS

POURQUOI ? GESTIONNAIRE
TEMPS CONSACRÉ EN % : 5,1%
COMBIEN ? 2 752,72 \$

POURQUOI ? ANALYSTE DES POLITIQUES
TEMPS CONSACRÉ EN % : 16,0%
COMBIEN ? 11 790,55 \$

POURQUOI ? LÉGISLATEUR
TEMPS CONSACRÉ EN % : 11,2%
COMBIEN ? 10 057,20 \$

POURQUOI ? LIAISON (GOUVERNEMENT)
TEMPS CONSACRÉ EN % : 27,0%
COMBIEN ? 21 807,45 \$

POURQUOI ? CONSEILLER
TEMPS CONSACRÉ EN % : 5,4%
COMBIEN ? 2 947,48 \$

POURQUOI ? V.P., RELATIONS PUBLIQUES
TEMPS CONSACRÉ EN % : 29,0%
COMBIEN ? 27 566,00 \$

POURQUOI ? DIRECTEUR DE RECHERCHE, ETC.
TEMPS CONSACRÉ EN % : 10,4%
COMBIEN ? 7 850,96 \$

TOTAL 84 772,36 \$

différents pays et des différences existant quant à la carrière des législateurs¹⁵. Autre facteur compliquant la comparaison, l'existence dans certains pays de sources de revenus non parlementaires pour les législateurs¹⁶.

Nonobstant ces difficultés, il vaut la peine — à titre d'information seulement — de comparer la rémunération des députés canadiens à celle des élus d'autres pays. On trouvera dans le tableau ci-après une comparaison de la rémunération de base, du nombre de jours de session des assemblées législatives et de la rémunération quotidienne (calculée en fonction de l'indemnité de base et des allocations de dépenses supplémentaires) des membres des chambres basses¹⁷.

Tableau 30

COMPARAISON AVEC D'AUTRES PAYS

PAYS	RÉMUNÉRATION	JOURS DE SESSION	RÉMUNÉRATION PAR JOUR	RANG
Australie.....	65 076 \$	53	1 227,85 \$	3
Canada.....	64 400 \$	148	435,14 \$	7
France.....	70 270 \$	149	471,61 \$	6
Allemagne.....	102 798 \$	66	1 557,55 \$	2
Nouvelle-Zélande.....	47 439 \$	100	474,40 \$	5
Japon.....	196 759 \$	43	4 575,81 \$	1
Suède.....	36 465 \$	125	291,72 \$	9
Royaume-Uni.....	59 665 \$	170	350,97 \$	8
États-Unis.....	169 672 \$	144	1 178,27 \$	4

Source: Renseignements obtenus des bibliothèques ou services d'information des ambassades ou hauts-commissariats à Ottawa, 1994

Source: Renseignements obtenus des bibliothèques ou services d'information des ambassades ou haut-commissariats à Ottawa, 1994

Comme on peut le constater à la lecture de ce tableau, les parlementaires canadiens se situent au cinquième rang en ce qui concerne la rémunération totale quotidienne, soit derrière le Japon (6 842,76 \$ par jour), les États-Unis (2 448,71 \$ par jour), l'Allemagne (2 374,38 \$ par jour), et l'Australie (1 756,94 \$ par jour).

- 15- Les difficultés que suscite toute comparaison avec d'autres pays sont analysées plus en détail dans une étude de Louis Massicotte effectuée pour la Commission, "La rémunération des parlementaires fédéraux".
- 16- On trouvera une analyse plus poussée de cette question dans J. A. W. Gunn, "Remuneration of the Canadian MP - The Arguments Considered", étude préparée pour la Commission.
- 17- Les chiffres correspondants à la rémunération quotidienne englobent la rémunération des membres des chambres basses.

La rémunération des élus du peuple au Canada reflète généralement le temps qu'ils passent dans leurs assemblées respectives. L'exception la plus notable à cette observation concerne la rémunération versée aux députés fédéraux pour le temps qu'ils passent à la Chambre des communes, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 29

RÉMUNÉRATION PAR JOUR
COMPARAISON AVEC LES ASSEMBLÉES PROVINCIALES

JURIDICITION	JOURS DE SESSION (MOYENNE)	INDEMNITÉ DE BASE	RÉMUNÉRATION PAR JOUR	RANG (DE BASE)	RANG (PAR JOUR)
Chambre des Communes	148	64 400\$	435,14\$	1	10
Terre-Neuve	80	38 024\$	475,30\$	8	9
Ile-du-Prince-Édouard	48	32 000\$	666,66\$	11	3
Nouvelle-Écosse	85	30 100\$	354,11\$	12	13
Nouveau-Brunswick	60	35 807\$	596,78\$	9	5
Ontario	90	60 123\$	668,03\$	2	2
Québec	92	44 665\$	485,49\$	3	7
Manitoba	75	27 963\$	372,84\$	13	12
Saskatchewan	76	38 546\$	507,18\$	6	6
Alberta	80	38 335\$	479,19\$	7	8
Colombie-Britannique	83	32 812\$	395,33\$	10	11
Yukon	40	30 487\$	762,18\$	5	1
Territoires du Nord-Ouest	60	38 701\$	645,02\$	4	4
Moyenne provinciale	72	37 297\$	518,01\$		

Comparaison internationale

Il est intéressant de constater que, si la Chambre des communes siège 70 jours de plus par an que la moyenne des assemblées législatives provinciales, les députés fédéraux reçoivent par jour 97,92 \$ de moins que le député provincial moyen.

Plusieurs difficultés se posent quand on veut comparer la rémunération des parlementaires canadiens à celle de leurs homologues étrangers. Il s'agit notamment de la nature différente des fonctions dans les différents pays, du nombre variable de législateurs, de l'existence de revenus parlementaires supplémentaires, de la prospérité relative des

Tableau 28

INDEMNITÉS VERSÉES POUR LES FONCTIONS ADDITIONNELLES COMPARAISON AVEC LES PROVINCES CANADIENNES

POSTE	Premier ministre.....	138 000 \$	92 945 \$	80 200 \$	82 142 \$	84 743 \$	68 432 \$	50 807 \$	37 307 \$	47 807 \$	N.A.	ALBERTA	98 193 \$	85 088 \$	75 156 \$	60 324 \$	48 563 \$	54 563 \$	89 915 \$	76 424 \$	57 376 \$	37 376 \$	39 963 \$	31 463 \$	46 713 \$	44 335 \$	44 335 \$	57 166 \$	46 713 \$	42 535 \$
Premier ministre.....	113 500 \$	92 945 \$	80 200 \$	82 142 \$	84 743 \$	68 432 \$	50 807 \$	37 307 \$	47 807 \$	N.A.	ALBERTA	98 193 \$	85 088 \$	75 156 \$	60 324 \$	48 563 \$	54 563 \$	89 915 \$	76 424 \$	57 376 \$	37 376 \$	39 963 \$	31 463 \$	46 713 \$	44 335 \$	44 335 \$	57 166 \$	46 713 \$	42 535 \$	
Chief de l'Opposition.....	113 500 \$	77 858 \$	69 000 \$	67 185 \$	68 432 \$	50 807 \$	37 307 \$	47 807 \$	N.A.	ALBERTA	98 193 \$	85 088 \$	75 156 \$	60 324 \$	48 563 \$	54 563 \$	89 915 \$	76 424 \$	57 376 \$	37 376 \$	39 963 \$	31 463 \$	46 713 \$	44 335 \$	44 335 \$	57 166 \$	46 713 \$	42 535 \$		
Président de l'Assemblée.....	113 500 \$	77 858 \$	69 000 \$	67 185 \$	68 432 \$	50 807 \$	37 307 \$	47 807 \$	N.A.	ALBERTA	98 193 \$	85 088 \$	75 156 \$	60 324 \$	48 563 \$	54 563 \$	89 915 \$	76 424 \$	57 376 \$	37 376 \$	39 963 \$	31 463 \$	46 713 \$	44 335 \$	44 335 \$	57 166 \$	46 713 \$	42 535 \$		
Vice-président de l'Assemblée.....	90 100 \$	57 941 \$	39 900 \$	48 663 \$	50 807 \$	37 307 \$	47 807 \$	N.A.	ALBERTA	98 193 \$	85 088 \$	75 156 \$	60 324 \$	48 563 \$	54 563 \$	89 915 \$	76 424 \$	57 376 \$	37 376 \$	39 963 \$	31 463 \$	46 713 \$	44 335 \$	44 335 \$	57 166 \$	46 713 \$	42 535 \$			
Whip du gouvernement.....	77 600 \$	44 024 \$	35 000 \$	48 663 \$	50 807 \$	37 307 \$	47 807 \$	N.A.	ALBERTA	98 193 \$	85 088 \$	75 156 \$	60 324 \$	48 563 \$	54 563 \$	89 915 \$	76 424 \$	57 376 \$	37 376 \$	39 963 \$	31 463 \$	46 713 \$	44 335 \$	44 335 \$	57 166 \$	46 713 \$	42 535 \$			
Whip de l'Opposition.....	77 600 \$	44 024 \$	35 000 \$	48 663 \$	50 807 \$	37 307 \$	47 807 \$	N.A.	ALBERTA	98 193 \$	85 088 \$	75 156 \$	60 324 \$	48 563 \$	54 563 \$	89 915 \$	76 424 \$	57 376 \$	37 376 \$	39 963 \$	31 463 \$	46 713 \$	44 335 \$	44 335 \$	57 166 \$	46 713 \$	42 535 \$			
Chefs des autres partis.....	92 900 \$	48 603 \$	37 000 \$	48 663 \$	50 807 \$	37 307 \$	47 807 \$	N.A.	ALBERTA	98 193 \$	85 088 \$	75 156 \$	60 324 \$	48 563 \$	54 563 \$	89 915 \$	76 424 \$	57 376 \$	37 376 \$	39 963 \$	31 463 \$	46 713 \$	44 335 \$	44 335 \$	57 166 \$	46 713 \$	42 535 \$			
Leader parlementaire adjoint du gouvernement.....	88 200 \$	57 941 \$	35 500 \$	48 663 \$	50 807 \$	37 307 \$	47 807 \$	N.A.	ALBERTA	98 193 \$	85 088 \$	75 156 \$	60 324 \$	48 563 \$	54 563 \$	89 915 \$	76 424 \$	57 376 \$	37 376 \$	39 963 \$	31 463 \$	46 713 \$	44 335 \$	44 335 \$	57 166 \$	46 713 \$	42 535 \$			
Leader parlementaire de l'Opposition.....	88 200 \$	57 941 \$	35 500 \$	48 663 \$	50 807 \$	37 307 \$	47 807 \$	N.A.	ALBERTA	98 193 \$	85 088 \$	75 156 \$	60 324 \$	48 563 \$	54 563 \$	89 915 \$	76 424 \$	57 376 \$	37 376 \$	39 963 \$	31 463 \$	46 713 \$	44 335 \$	44 335 \$	57 166 \$	46 713 \$	42 535 \$			
Président du Comité.....	N.A.	46 024 \$	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
WHIP DU GOUVERNEMENT	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
WHIP DE L'OPPOSITION	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
CHEFS DES AUTRES PARTIS	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
LEADER PARLEMENTAIRE ADJOINT DU GOUVERNEMENT	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
LEADER PARLEMENTAIRE DE L'OPPOSITION	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
PRÉSIDENT DU COMITÉ	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
POSTE	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
WHIP DU GOUVERNEMENT	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
WHIP DE L'OPPOSITION	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
CHEFS DES AUTRES PARTIS	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
LEADER PARLEMENTAIRE ADJOINT DU GOUVERNEMENT	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
LEADER PARLEMENTAIRE DE L'OPPOSITION	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
PRÉSIDENT DU COMITÉ	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
POSTE	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
WHIP DU GOUVERNEMENT	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
WHIP DE L'OPPOSITION	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
CHEFS DES AUTRES PARTIS	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
LEADER PARLEMENTAIRE ADJOINT DU GOUVERNEMENT	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
LEADER PARLEMENTAIRE DE L'OPPOSITION	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	
PRÉSIDENT DU COMITÉ	77 812 \$	60 983 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113 416 \$	113																	

Comparaison nationale

Le quatrième élément de notre analyse de la rémunération des parlementaires consiste à faire une comparaison avec la rémunération actuelle des députés des provinces et de plusieurs pays étrangers.

À l'échelle nationale, les députés fédéraux sont les élus les mieux payés du Canada, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 27

COMPARAISON AVEC LES PROVINCES CANADIENNES

JURIDICITION	INDEMNITÉ DE BASE	ALLOCATION EXONÉRÉE D'IMPÔT
Chambre des communes.....	64 400 \$	21 300 \$
Sénat.....	64 400 \$	10 100 \$
Terre-Neuve.....	38 024 \$	19 014 \$
Ile-du-Prince-Édouard.....	32 000 \$	9 700 \$
Nouvelle-Écosse.....	30 100 \$	15 065 \$
Nouveau-Brunswick.....	35 807 \$	14 323 \$
Québec.....	60 123 \$	10 574 \$
Ontario.....	44 665 \$	14 984 \$
Manitoba.....	27 963 \$	13 982 \$
Saskatchewan.....	38 546 \$	7 622 \$
Alberta.....	38 335 \$	19 168 \$
Colombie-Britannique.....	32 812 \$	16 406 \$
Yukon.....	30 487 \$	15 243 \$
Territoires du Nord-Ouest.....	38 701 \$	1 000 \$

Source: Robert Fleming (ed.), Canadian Legislatures: 1992 (Toronto: Global Press, 1993).

Outre leur indemnité parlementaire, les députés des assemblées législatives du Canada reçoivent des indemnités supplémentaires en vertu des tâches additionnelles qu'ils exécutent dans le cadre du bon fonctionnement de leurs gouvernements et assemblées respectifs. Cela concerne notamment le Premier ministre (73 600 \$) et les ministres fédéraux (49 100 \$), ainsi que les postes moins connus de whips des partis d'opposition (3 000 \$ à l'Ile-du-Prince-Édouard). On trouvera dans le tableau suivant l'indemnité totale (indemnité parlementaire de base et indemnités supplémentaires) versée aux élus du Canada pour leurs diverses fonctions.

On trouvera dans le tableau suivant combien recevraient les députés s'ils exécutaient les mêmes tâches.

SALAIRE ÉQUIVALENT (CHAMBRE DES COMMUNES)		
POSTE	% DU TEMPS TOTAL	VALEUR
Gestionnaire.....	6,2%	3 864,96 \$
Analyste de politiques.....	32,4%	23 875,88 \$
Législateur.....	27,7%	27 312,20 \$
Liaison auprès du Gouvernement.....	4,7%	3 972,68 \$
Conseiller.....	6,2%	3 384,15 \$
Vice-Président, Relations publiques.....	17,2%	17 627,08 \$
Autres (directeur de recherche, réseau, etc.).....	7,8%	6 191,10 \$
TOTAL.....	100%	86 228,05 \$

De même, on trouvera dans le tableau ci-après combien recevraient les sénateurs s'ils exécutaient les mêmes tâches ailleurs.

SALAIRE ÉQUIVALENT (SÉNAT)		
POSTE	% DU TEMPS TOTAL	VALEUR
Gestionnaire.....	5,1%	2 752,72 \$
Analyste de politiques.....	16,0%	11 790,55 \$
Législateur.....	11,2%	10 057,20 \$
Liaison auprès du Gouvernement.....	27,0%	21 807,45 \$
Conseiller.....	5,4%	2 947,48 \$
Vice-Président, Relations publiques.....	29,0%	27 566,00 \$
Autres (directeur de recherche, réseau, etc.).....	10,4%	7 850,96 \$
TOTAL.....	100%	84 772,36 \$

Autrement dit, pour un emploi comparable dans les secteurs public ou privé, les députés recevraient 86 228,05 \$ et les sénateurs, 84 772,36 \$, par an.

LA RÉMUNÉRATION DES PARLEMENTAIRES: COMBIEN?

Le Comité spécial britannique a fort bien exposé le problème que pose la comparaison des tâches et de la rémunération des représentants du peuple avec celles d'employés des secteurs privé et public:

Il n'existe aucune autre profession permettant de faire une comparaison utile et il ne peut y avoir ni description de tâches ni modalités d'emploi comme on l'entend généralement¹.

Nonobstant cette observation du Comité, nous croyons qu'il est possible de comparer le traitement des élus à celui d'autres professions en se fondant sur les diverses tâches décrites ci-dessus. On trouvera par exemple dans le tableau ci-après les traitements ou salaires respectifs des professions auxquelles correspondent les divers éléments du travail parlementaire.

Tableau 24

SALAIRES DES PROFESSIONS AUXQUELLES CORRESPONDENT LES ÉLÉMENTS DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE		PROFESSION
SALAIRE		
53 975 \$		Gestion.
90 800 \$		Direction.
Moyenne entreprises		
62 815 \$		Gestion.
98 450 \$		Direction.
Professionnels ¹³		
98 600 \$		Avocat (indépendant).
Fonction publique fédérale ¹⁴		
66 679 \$		EX junior.
95 400 \$		EX sénior.
84 525 \$		Moyenne.
Analyste des politiques ¹⁴		
66 679 \$		Agriculture.
72 608 \$		Sciences sociales.
81 786 \$		Scientifique.
73 691 \$		Moyenne.
Conseiller ¹⁴		
45 630 \$		Niveau intermédiaire.
63 536 \$		Niveau supérieur.
54 583 \$		Moyenne.

1-1- Report of the Select Committee on Members' Salaries, HC 208, 1981-2.

1-2- Voir le premier chapitre de ce rapport.

1-3- Revenu Canada, Statistiques de l'impôt, édition 1993.

1-4- Conseil du Trésor, Taux de rémunération, Fonction publique du Canada, avril 1993.

On trouve également dans le rapport Sobeco Ernst & Young des précisions sur ce que pensent les députés et sénateurs de leur allocation de dépenses.

Tableau 23

OPINION DES PARLEMENTAIRES SUR LEUR ALLOCATION DE DÉPENSES

% DES RÉPONDANTS

QUESTION

CHAMBRE DES COMMUNES - DÉPENSES

L' allocation est inadéquate..... 30%

L' allocation est généreuse..... 8%

L' allocation est trop généreuse..... 20%

Dépensent plus que leur allocation..... 30%

Dépensent exactement leur allocation..... 40%

Dépensent moins que leur allocation..... 30%

L' allocation devrait rester telle quelle..... 66%

L' allocation devrait être intégrée au traitement..... 33%

SÉNAT - DÉPENSES

L' allocation est inadéquate..... 97%

L' allocation est adéquate..... 3%

Comme le montre ce tableau, 30% des députés considèrent que leur allocation de dépenses est inadéquate, alors que 20% la trouvent trop généreuse. Par ailleurs, 30% des députés disent dépenser plus que leur allocation, et 30%, moins. Pour ce qui est des sénateurs, ils sont quasi unanimes à dire que leur allocation de dépenses est inadéquate.

Considérant les informations présentées à la Commission, nous supposons que les 30% de députés jugeant leur allocation inadéquate et les 30% dépensant plus que leur allocation représentent probablement des circonscriptions très éloignées d'Ottawa, alors que les 20% jugeant leur allocation trop généreuse et les 30% dépensant moins que leur allocation sont probablement des députés de circonscriptions proches d'Ottawa. Autrement dit, les résultats de l'enquête Sobeco Ernst & Young portent à croire qu'il conviendrait d'assouplir la structure actuelle de l'allocation de dépenses pour répondre aux besoins différents des diverses catégories de députés.

Besoins financiers du parlementaire contemporain

La deuxième chose à faire pour juger le niveau de rémunération des parlementaires consiste à évaluer les besoins financiers du représentant du peuple contemporain. D'autres commissions se sont penchées sur cette question et ont dressé la liste suivante de besoins:

- ← frais d'une deuxième résidence, d'un appartement ou d'une chambre d'hôtel pendant les sessions parlementaires à Ottawa;
- ← frais de transport pendant les activités à Ottawa (deuxième auto-mobile, taxi, etc.);
- ← frais de garde d'enfants pendant les absences du député et (ou) du conjoint;
- ← dons aux collectes de fonds (les députés sont des cibles de choix lors des campagnes de collecte de fonds);
- ← frais de voyage;
- ← frais d'accueil des membres de la circonscription en visite à Ottawa;
- ← frais d'habillement supplémentaires.

Selon une enquête réalisée par Sobeco Ernst & Young, les députés utilisent de la manière suivante leur allocation de dépenses de 21 300 \$:

Tableau 22

UTILISATION DE L'ALLOCATION DE DÉPENSES EXONÉRÉE D'IMPÔT

TYPE DE DÉPENSES	DÉPUTÉS EN ACTIVITÉ	EX-DÉPUTÉS
Hébergement et logement.....	4 1 %	4 1 %
Dons et contributions.....	1 1 %	5 %
Repas d'affaires.....	5 %	8 %
Frais de voyage.....	1 8 %	1 4 %
Activités sociales.....	1 6 %	1 7 %
Habillement.....	6 %	5 %
Autres.....	3 %	9 %

Source: Rapport Sobeco Ernst & Young, p. 11.

10- Ce chiffre est fondé sur les résultats de l'enquête Sobeco Ernst & Young résumée au premier chapitre.

TEMPS CONSACRÉ PAR LES SÉNATEURS AUX DIVERSES TÂCHES		
TÂCHES	TEMPS CONSACRÉ (arrondi)	% DU TEMPS TOTAL
Gestionnaire.....	2 h	5,1%
Analyste de politiques.....	7 h	16,0%
Législateur.....	5 h	11,2%
Liaison auprès du Gouvernement.....	13 h	27,0%
Conseiller.....	2 h	5,4%
Vice-Président, Relations publiques.....	14 h	29,0%
Autres (directeur de recherche, réseau, etc.).....	5 h	10,4%
TOTAL.....	48 h ¹⁰	100%

Considérant les mêmes sources, nous pouvons répartir de la manière suivante le temps consacré par les sénateurs à leurs tâches:

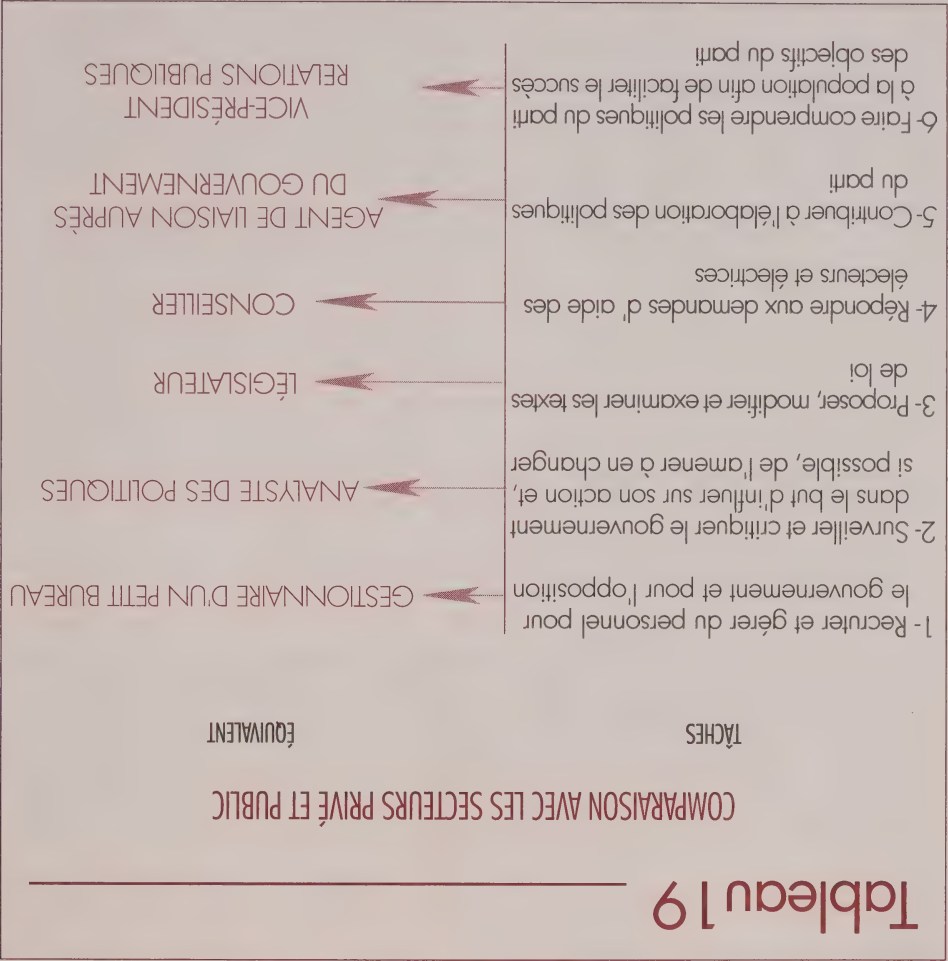
TEMPS CONSACRÉ PAR LES DÉPUTÉS AUX DIVERSES TÂCHES			
TÂCHES	TEMPS CONSACRÉ (arrondi)	% DU TEMPS TOTAL	
Gestionnaire.....	4 h	6,2%	TOTAL..... 65 h 10
Analyste de politiques.....	21 h	32,4%	
Législateur.....	18 h	27,7%	
Liaison auprès du Gouvernement.....	3 h	4,7%	
Conseiller.....	4 h	6,2%	
Vice-Président, Relations publiques.....	11 h	17,2%	
Autres (directeur de recherche, réseau, etc.).....	5 h	7,8%	

Tableau 20

Tableau 21

5 - contribuer à l'élaboration des politiques du parti, et 6 - faire comprendre les politiques du parti à la population afin de faciliter le succès des objectifs du parti.

Etant donné le caractère particulier des fonctions électives, les tâches identifiées dans le rapport Flowden ne sont pas facilement comparables à celles d'autres professions. Cela dit, si l'on veut bien nous accorder une certaine latitude à cet égard, nous pensons qu'il y a suffisamment de similitudes entre les tâches d'un représentant du peuple et les fonctions exercées dans les secteurs public et privé pour proposer les équivalences suivantes:



Considérant les résultats de l'enquête menée par Sobeco Ernst & Young et le fruit de nos propres consultations, nous pouvons répartir ainsi le temps consacré par les députés à chacune de ces tâches:

LA RÉMUNÉRATION DES PARLEMENTAIRES: POURQUOI?

La première chose à faire pour déterminer si la rémunération des parlementaires est adéquate consiste à décrire leurs tâches. À cette fin, on peut se fonder sur les trois catégories retenues en 1983 en Grande-Bretagne dans le rapport Plowden sur la rémunération et les allocations des parlementaires: 1) but de la fonction parlementaire; 2) paramètres du poste; et 3) principales «responsabilités» du poste.⁷

En ce qui concerne le but de la fonction parlementaire, autant John Stuart Mill qu'Alexis de Tocqueville comprendraient qu'il s'agit de représenter, de défendre et de promouvoir l'intérêt de la nation, ainsi que de veiller aux besoins et aux intérêts de la circonscription, en s'efforçant dans toute la mesure du possible de concilier les deux.

Pour ce qui est des paramètres du poste, chacun convient aujourd'hui que la fonction électorale est une fonction à temps plein. Selon une enquête réalisée par la firme Sobeco Ernst & Young auprès de plus de 1 000 parlementaires canadiens à la retraite ou en activité⁸, le temps que consacrent les députés canadiens à leur travail est largement supérieur à celui qu'accordent la plupart des autres travailleurs et travailleuses du Canada au leur. Ainsi, selon le rapport Sobeco Ernst & Young, les députés canadiens travaillent en moyenne au moins 30 heures de plus par semaine que le travailleur canadien typique, et 20 heures de plus que le professionnel canadien ordinaire. Pour ce qui est des sénateurs, leur nombre d'heures de travail est légèrement supérieur à la moyenne canadienne et légèrement inférieur à la moyenne des professionnels⁹.

Il vaut la peine de se pencher sur les résultats d'une enquête semblable effectuée par la Commission Plowden en Grande-Bretagne en 1983. Selon le rapport de cette Commission, le député britannique de l'arrière-banc consacre en moyenne 69 heures par semaine à toutes les formes de son travail parlementaire pendant les sessions de la Chambre, et 42 heures pendant les intersessions. La moyenne totale pour l'année est de 62 heures par semaine. Autrement dit, comme pour leurs homologues canadiens, la semaine de travail des députés britanniques est de 96 % plus élevée que la semaine de travail industrielle typique.

Le dernier élément de la description de tâches des élus du peuple concerne les «principales responsabilités» du poste. Selon le rapport Plowden, ces «principales responsabilités» sont les «résultats qu'il faut obtenir si l'on veut que le travail soit effectué de manière efficace». Cette définition amène à identifier six responsabilités principales: 1 - recruter et gérer du personnel pour le gouvernement et pour l'opposition; 2 - surveiller et critiquer le gouvernement afin d'influer sur son action et, si possible, de l'amener à en changer; 3 - proposer, modifier et examiner des textes de loi; 4 - répondre aux demandes d'aide des électeurs et électrices; 7- *Review Body on Top Salaries, Report No. 20, Review of Parliamentary Pay and Allowances, Cmd. 8881-1/II, 1983.*

8- Résultats fondés sur 1 041 questionnaires adressés à des députés et sénateurs actuels et anciens; total des réponses: 372 (36%); réponses utilisables: 352 (34%). Ventilation des réponses: sénateurs, 26 %; députés nouvellement élus, 30%; députés réélus, 36%; députés partis en octobre 1993, 48%; députés partis avant octobre 1993, 35%.

9- Voir notre présentation du rapport au premier chapitre.

élective est donc alors nécessairement réservée à une certaine classe sociale⁴ ». Cette thèse a été reprise par Max Weber pour qui les politiciens professionnels qui ne vivent pas de la politique considérée comme une source permanente de revenu auront ordinairement tendance à être des personnes financièrement indépendantes ou à n'être pas attachés de manière permanente à un secteur d'activité particulier. En conséquence, Weber estimait que les politiciens professionnels auraient tendance à provenir de manière disproportionnée du monde du droit plutôt que d'autres secteurs d'activités⁵.

LA DÉMARCHE DE LA COMMISSION

Les thèses avancées par Alexis de Tocqueville et par John Stuart Mill fondent encore aujourd'hui tout débat sur la rémunération des représentants du peuple. D'aucuns soutiennent que les parlementaires devraient être rémunérés conformément à la valeur marchande de leur travail car ils estiment qu'il est nécessaire de leur offrir un traitement adéquat pour que tous les secteurs de la société soient également représentés au Parlement. Les détracteurs de cette thèse, par contre, répondent généralement que la valeur de la fonction parlementaire ne peut pas — et ne devrait pas — être définie en termes financiers. En conséquence, disent-ils, les parlementaires ne devraient être rémunérés que pour les dépenses qu'ils assument dans l'exercice de leurs fonctions de représentation du peuple.

Si nous voulons garantir un juste équilibre entre les besoins du système de gouvernement représentatif du Canada et les réalités financières de la fin du vingtième siècle, il faut à nos yeux tenter de juger de la valeur des indemnités versées aux parlementaires en trouvant un moyen terme entre ces deux thèses. Autrement dit, s'il est vrai que les parlementaires devraient toucher un traitement comparable à celui qu'ils obtiendraient dans la vie privée, nous ne pensons pas que l'entrée dans la vie publique devrait être pour eux une source d'enrichissement⁶. Après mûre réflexion, nous sommes parvenus à la conclusion qu'il faut quatre éléments pour évaluer de manière juste et équitable la rémunération des parlementaires:

- 1 - une description concise et équitable des tâches;
- 2 - une évaluation exacte des besoins financiers de la fonction;
- 3 - une comparaison exacte de la rémunération et de la description de tâches avec des fonctions comparables des secteurs public et privé; et
- 4 - une comparaison récente de la rémunération des parlementaires avec celle des représentants du peuple des provinces canadiennes et d'autres pays choisis.

Nous allons donc tenter d'utiliser ces quatre éléments dans ce chapitre.

4- Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, H. Reeve (Trans.), (Oxford University Press, 1946), pp. 143-44.

5- Max Weber, «Politics as a Vocation», in H. H. Gerth et C. W. Mills (éd.), de Max Weber: *Essays in Sociology* (Routledge et Kegan Paul, Londres, 1948), p. 84-5.

6- On trouvera une présentation plus détaillée de ces arguments dans Louis Massicotte, «La rémunération des parlementaires fédéraux», et dans J. A. V. Gunn, «Remuneration of the Canadian MP — The Arguments Considered», deux études préparées spécialement pour la Commission.

-35- Commission d'étude des indemnités des parlementaires

Chapitre 2: Le problème La rémunération des parlementaires au 21ème siècle

La rémunération des élus fait intervenir des notions de démocratie, de justice et d'équité. Le taux de rémunération permet-il d'obtenir la représentation de qualité dont le pays et le Parlement ont besoin? Les élus obtiennent-ils une juste compensation financière pour le travail qu'ils effectuent? Par rapport aux autres professions, sont-ils rémunérés équitablement?

Sur le plan théorique, deux thèses fondamentales s'opposent à ce sujet. La première, exprimée par John Stuart Mill, est que les politiciens ne devraient pas du tout être rémunérés. En effet, dit-il, leur verser une rémunération aurait pour effet de dévaloriser leur profession en y attirant des «aventuriers de bas étage» et d'inciter les élus à employer des méthodes malhonnêtes pour conserver leur poste. En formulant cette opinion, Mill songeait probablement à la politique de «népotisme» qui régnait en Angleterre au milieu du dix-neuvième siècle. Il était donc parvenu à la conclusion que, s'il était nécessaire de rémunérer les politiciens pour attirer dans la vie publique des personnes qui n'auraient pas sans cela le moyen d'exercer des fonctions électorales, cela devrait être sous forme de salaires¹.

Le succès de la thèse de John Stuart Mill ressort clairement du système de rémunération adopté en 1867 pour les élus du Canada. À l'époque, en effet, on décida de verser aux députés et sénateurs une «indemnité parlementaire» qui était destinée à les compenser pour le manque à gagner qu'ils subissaient en se consacrant aux activités parlementaires. L'indemnité n'était donc pas considérée comme un salaire payé pour des services rendus². Bien que la rémunération des parlementaires soit encore aujourd'hui qualifiée d'indemnité, tout le monde convient désormais que la fonction électorale, en cette fin de 20ème siècle, est une fonction à temps plein. D'ailleurs, le Premier ministre Pierre Trudeau avait précisément invoqué cet argument en 1970 pour justifier une hausse de la rémunération des parlementaires³.

La justification du versement d'un traitement aux politiciens parce qu'ils exercent une fonction à temps plein correspond à la deuxième thèse, exposée pour la première fois par Alexis de Tocqueville. Selon lui, «si les agents publics ne sont pas rémunérés de manière uniforme par l'État, la fonction publique devra être confiée à des hommes prospères et indépendants qui constituent l'essence même de l'aristocratie [...] la fonction

1- John Stuart Mill, *Representative Government* (J.M. Dent, Londres, 1910, p. 311).

2- On trouvera plus de renseignements au troisième chapitre de ce rapport.
3- On trouvera au premier chapitre de ce rapport les arguments présentés par le Premier ministre Trudeau à ce sujet.

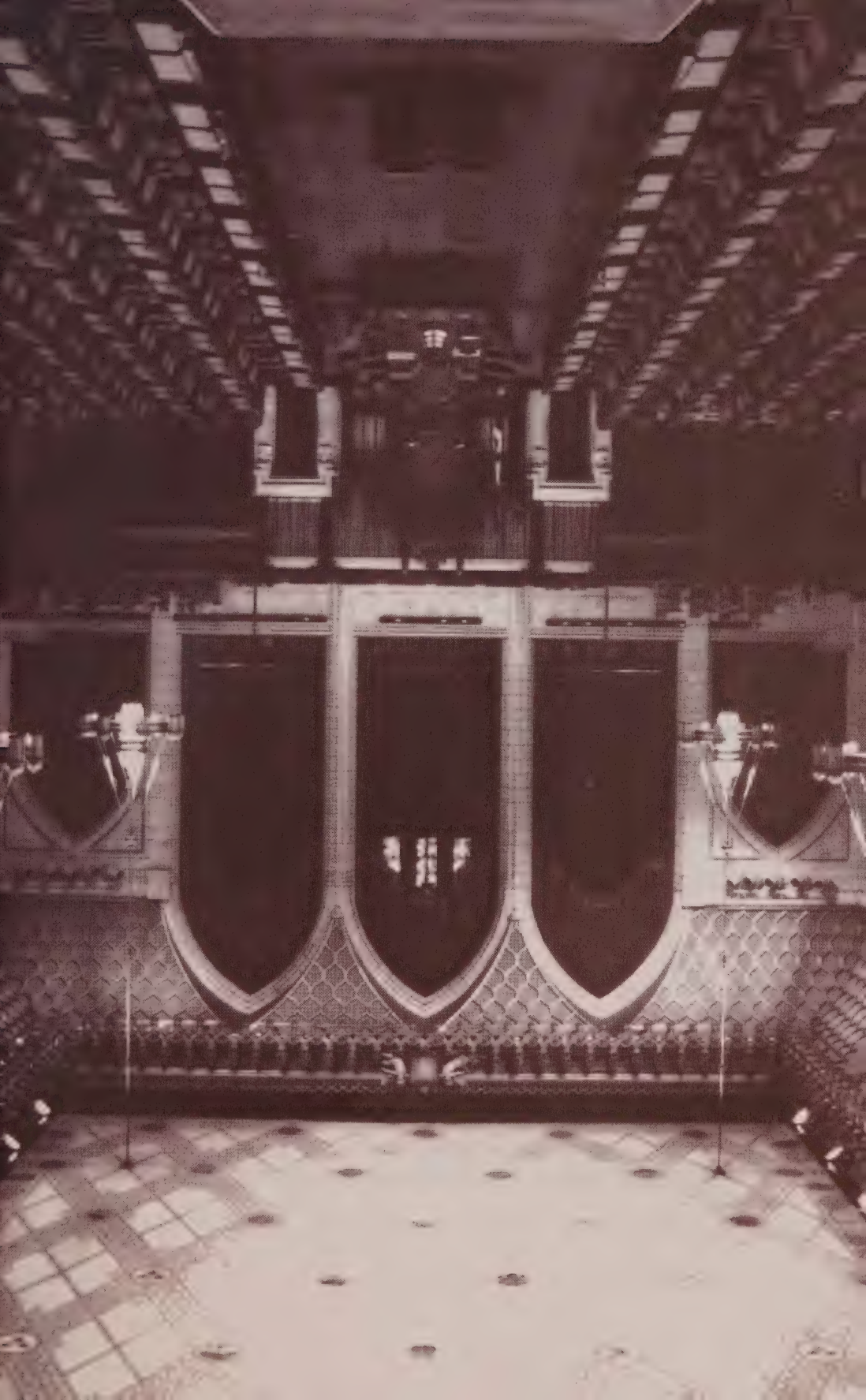
LE PROBLÈME:
LA RÉMUNÉRATION DES PARLEMENTAIRES
AU 21^{ème} SIÈCLE

CHAPITRE DEUX

Commission d'étude
des indemnités des parlementaires

CANADA





Ces dernières années, les systèmes de rémunération des élus sont devenus une question politique de premier plan dans la plupart des juridictions canadiennes. Etant donné l'attitude générale de la population envers ses institutions politiques et ses membres, il n'est pas étonnant que 47 p. 100 des Canadiens et Canadiennes estiment que leurs élus sont trop payés, alors que 46 p. 100 seulement estiment que leur rémunération est à peu près juste. Fait à souligner, l'opinion de la population à ce sujet est fortement influencée par le niveau d'instruction et le niveau de revenu, ce qui porte à croire que plus les Canadiens savent ce qu'est le travail du député, plus ils sont susceptibles de considérer que sa rémunération est juste et adéquate.

Dans certains cas, le débat est sorti de l'arène publique pour entrer de plain-pied dans l'arène politique. En Alberta, au Manitoba et à l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, les députés ont voté pour abolir leur régime de retraite. Seulement ceux du Manitoba se sont vu proposer un autre régime fondé sur les REER. En ce qui concerne le rapport de la firme Sobeco Ernst & Young, on n'y trouve pas de réponse aussi drastique au problème mais plutôt des recommandations visant à réduire sensiblement les taux de cotisation, d'accumulation et de prestation des pensions de retraite des parlementaires fédéraux. Dans toutes les juridictions, les seules restrictions imposées aux parlementaires qui désirent occuper un nouvel emploi dans la fonction publique l'ont été par le truchement de l'établissement d'un âge de retraite minimum de 55 ans.

Au niveau fédéral, le rapport Sobeco Ernst & Young contient, au sujet de nombreuses facettes de la rémunération des parlementaires, des renseignements d'une valeur inestimable qui n'avaient jamais été recueillis auparavant. Il contient aussi un certain nombre de recommandations de la plus haute utilité dont nous nous sommes inspirés au chapitre cinq. Du point de vue de la population, toutefois, nous croyons qu'il ne va pas assez loin et ne parvient pas à expliquer exactement ce qu'ils perçoivent comme rémunération non plus que ce qu'ils devraient recevoir. Les auteurs du rapport n'avaient aucun souci d'éducation du public. Nous estimons cependant que la Commission se doit de sensibiliser la population à la question. Dans le prochain chapitre, nous expliquerons en détail notre approche quant à la question de savoir comment rémunérer un député.

Avec cette formule, les auteurs du rapport recommandent que:

13) les députés reçoivent une rémunération de base de 88 500 \$ par an. Si le législateur décide d'adopter la totalité des propositions de réforme de la rémunération des députés sans relever les salaires comme il est recommandé, que ces salaires soient au moins portés à 79 000 \$ pour que la rémunération totale du député ne soit pas réduite par rapport à sa valeur actuelle de 104 770 \$.

Le salaire des sénateurs

Les recommandations concernant l'indemnité parlementaire des sénateurs sont également formulées dans le contexte de celles touchant les autres éléments de leur rémunération totale. Rappelons-les, pour mémoire:

i) création d'une indemnité de logement d'une valeur de 9 000 \$, avec diminution correspondante de l'allocation de dépenses actuelle, qui passerait de 10 100 \$ à 6 000 \$;

ii) réduction de la valeur du régime de retraite de 18 p. 100 à 8 p. 100 de l'équivalent du salaire;

iii) réduction de la valeur du régime d'assurances de 6,9 p. 100 de l'équivalent du salaire à 5,5 p. 100 du salaire de base.

Ces recommandations réduiraient apparemment la rémunération totale des sénateurs de 5 020 \$, la valeur de ces avantages passant de 15 906 \$ à 10 886 \$ (-31,5 %). Pour veiller à ce que la rémunération totale des sénateurs ne soit pas amoindrie, les auteurs du rapport recommandent de relever leur salaire de 10 120 \$, en le portant de 64 400 \$ à 74 520 \$. Ils ne recommandent pas que la rémunération des sénateurs soit augmentée au-delà de ce niveau.

Redressements futurs

En ce qui concerne le redressement futur de la rémunération des parlementaires, les auteurs du rapport affirment que la formule actuelle, fondée sur l'augmentation la moins élevée résultant de l'indice des prix à la consommation ou de l'indice des salaires industriels, est «désavantageuse» car elle oblige virtuellement à effectuer à terme une révision structurelle de la rémunération des députés soit reliée à la hausse annuelle des gains hebdomadaires moyens au Canada plutôt qu'à la formule actuelle. À leur avis, cette formule correspond mieux à «l'accroissement de la richesse collective du Canada» que la formule actuelle.

Table 18

COMPARAISON AVEC LES SALAIRES (1993) DU SECTEUR PRIVÉ

PROFESSIONS	RÉMUNÉRATION TOTALE EN ESPÈCE	RÉMUNÉRATION TOTALE
-------------	-------------------------------	---------------------

VENTE

Petite entreprise.....

Compte majeur (petite entreprise).....

Compte majeur (grande entreprise).....

MUNICIPALITIES

Directeur général - petite (Québec).....

Directeur général - petite (Ontario).....

Directeur général - pelle (Alberici).....

Direktion general
Chef de la police

.....|.....

ENSEIGNEMENT

Directeur d'école (Québec).....

Directeur d'école (Alberta).....

Directeur d'école (Toronto).....

34 PETITES ENTREPRISES

Cadre intermédiaire.....

Cadre supérieur.....

MOYENNES ENTREPRISES

..... Cadre intermédiaire.....

.....GRANDES ENTREPRISES

Cadre intermédiaire.....

.....Cadre supérieur.....

PROFESSIONALS

PROFESSIONNELS

.....ingénieur (indépendant).....

Journaliste.....

Comptable (independant).....

..... / vowel (independent)
..... Dentiste (independent)

.....

Médecin (indépendant).....

34- Pour cette comparaison, on considère qu'une petite entreprise a un chiffre d'affaires annuel de moins de 25 millions de dollars, une entreprise de taille moyenne, entre 25 et 100 millions de dollars, et une grande entreprise, entre 100 et 500 millions de dollars.

Tableau 17

COMPARAISON AVEC LES SALAIRES (1993) DANS LA FONCTION PUBLIQUE

PROFESSIONS	CATÉGORIE LA PLUS ÉLEVÉE	RATIO DÉPUTÉS/ MAXIMUM DE L'ÉCHELLE
Contrôleur aérien.....	50 930 \$ - 70,061 \$	0,91
Officier de navire.....	57 423 \$ - 67,177 \$	0,96
Psychologue.....	59 852 \$ - 72,897 \$	0,88
Météorologue.....	62 346 \$ - 70,653 \$	0,91
Vérificateur.....	69 640 \$ - 79,153 \$	0,81
Actuaire.....	76 046 \$ - 85,937 \$	0,75

Quatritièmement, les auteurs tentent de comparer le salaire du député au salaire de certaines professions du secteur privé, et les résultats sont présentés dans le tableau 18. Comme le montre ce tableau, les députés sont moins bien payés que les cadres supérieurs des petites, moyennes et grandes entreprises, mais plus que les cadres intermédiaires. Pour ce qui est des sénateurs, en revanche, leur rémunération est semblable à celle du directeur général d'une petite municipalité, d'un directeur d'école de l'Alberta ou d'un cadre intermédiaire d'une grande entreprise.

À partir de ces chiffres, la rémunération d'un député à la Chambre des Communes représente la moyenne du salaire:

i) d'un cadre supérieur de haut niveau dans la fonction publique fédérale (84 000 \$);

ii) la moyenne d'un «panier» de postes comparables du secteur privé, soit cadre supérieur d'une moyenne entreprise (98 450 \$), cadre intermédiaire d'une grande entreprise (70 225 \$) et moyenne des professionnels (90 233 \$), pour un total de 86 303 \$; et

iii) le ratio moyen de la rémunération totale des parlementaires par rapport à la rémunération totale moyenne dans certains pays choisis (91 330 \$).

Selon les auteurs, les députés travaillent en moyenne 30 heures de plus par semaine que le Canadien moyen, et 20 heures de plus que le professionnel moyen. En ce qui concerne les sénateurs, ils travaillent légèrement plus que le Canadien moyen et légèrement moins que le professionnel moyen. Aucun autre paramètre du travail des parlementaires, comme le niveau d'études, les compétences requises, la nature du travail, etc., n'est évoqué.

Deuxièmement, les auteurs du rapport comparent la rémunération des députés canadiens à celle de leurs homologues d'autres pays. Apparemment, au moins, les députés canadiens sont légèrement moins bien payés que leurs homologues étrangers.

Nous tenons cependant à exprimer quelques réserves sur la méthode de comparaison utilisée. Nous estimons notamment que les auteurs du rapport ne tiennent pas complètement compte des facteurs suivants: la nature variable du travail dans les différents pays; le nombre de membres de l'assemblée législative; l'existence de revenus législatifs supplémentaires; la prospérité relative de chaque pays; et les habitudes de carrière dans les divers pays³⁰.

Autre facteur compliquant la comparaison, l'existence d'autres sources de revenu pour les législateurs de certains pays³¹. En France, par exemple, il est fréquent qu'un député soit en même temps maire de sa ville et membre du conseil régional³². En Grande-Bretagne, il est courant que les députés reçoivent un revenu issu de leurs diverses activités au sein de l'appareil gouvernemental³³.

Troisièmement, les auteurs du rapport Sobeco tentent de comparer les salaires des députés à ceux de la fonction publique fédérale, comme le montre le tableau 17.

Comme le montre clairement ce tableau, le salaire des députés est inférieur au minimum des échelles salariales du vérificateur et de l'actuaire, et légèrement supérieur à la moyenne salariale des contrôleurs aériens et des officiers de navire.

La Commission tient à formuler des réserves au sujet de cette comparaison. En effet, on n'indique pas clairement si c'est la fonction de député qui sert de base de comparaison. Si tel est le cas, on ne saurait dire en quoi les emplois considérés sont comparables à la fonction de député.

30- On trouvera une analyse plus détaillée de cette question dans Louis Massicotte, «La rémunération des parlementaires fédéraux», un document de réflexion préparé pour la Commission.

31- On trouvera une analyse plus détaillée de cette question dans J.A.W. Gunn, «Remuneration of the Canadian MP - The Arguments Considered», un document de réflexion préparé pour la Commission.

32- Voir, en général, Andrew Knapp, *Cumulative Mandates, Local Power and Political Parties in France*, West European Politics, 14 janvier 1991.

33- Voir Gunn, p. 37.

d'accepter leurs recommandations quant au début du versement de la pension de retraite.

Le salaire des députés

Les recommandations formulées au sujet de l'indemnité parlementaire versée aux députés s'inscrivent dans le contexte de celles avancées au sujet des autres éléments de la rémunération totale. Rappelons-les, pour mémoire:

i) faire passer l'indemnité de logement de 6 000 \$ à 14 000 \$ et réduire en conséquence l'allocation de dépenses;

iii) réduire la valeur du régime de retraite de 44 p. 100 à 12,5 p. 100 de l'équivalent du salaire;

iiii) réduire la valeur du régime d'assurance de 6,9 p. 100 à 5,9 p. 100 de l'équivalent du salaire;

iv) relever la valeur de l'indemnité de départ de 4 p. 100 du salaire de base à 7,1 p. 100 du salaire annuel.

Ces modifications devraient selon Sobeco réduire de 12 853 \$ la rémunération totale des députés (la valeur des avantages passerait de 35 420 \$ à 22 567 \$). Pour préserver la valeur actuelle de la rémunération totale, si ces recommandations sont retenues, les auteurs proposent d'accroître de 14 600 \$ la rémunération actuelle du député, pour la porter à 79 000 \$. Toutefois, ce chiffre ne reflète pas de manière adéquate le travail du député canadien. Le niveau de salaire recommandé, ainsi que les quatre paliers de la méthode proposée pour y arriver, sont expliqués de la manière suivante.

La première étape pour déterminer si le salaire des députés est adéquat consiste à décrire les fonctions avec exactitude. Hélas, la seule variable prise en considération à ce sujet est le nombre d'heures travaillées. On trouvera dans le tableau suivant les résultats de l'enquête effectuée à ce sujet.

Tableau 16

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE SOBECO: HEURES TRAVAILLÉES

CATÉGORIE	DÉPUTÉS	SÉNATEURS	MOYENNE CANADIENNE	PROFSSIONNELS
Heures travaillées pendant les sessions.....	69,5	46,8	40	50
Heures travaillées en dehors des sessions.....	57,3	30,8	-	-
Nombre de semaines de vacances.....	2	4	3	4
Congés statutaires.....	6	8	10	10

1) L'on intègre au régime de retraite une allocation de 1,5 mois par année de service à la Chambre des communes (avec un minimum de 6 mois et un maximum de 12 mois); et que

12) L'on offre la possibilité de demander une allocation supplémentaire de six mois (à condition qu'une recherche d'emploi soit en cours) égale aux deux tiers de l'allocation de base (et également intégrée au régime de retraite).

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE SOBECO: DISPOSITION DE TRANSITION			
QUESTIONS	PARLEMENTAIRES ACTUELS	EX-PARLEMENTAIRES	MOYENNE
INDEMNITÉ DE DÉPART			
Inadéquate.....	17%	36%	26,5%
Suffisante.....	63%	47%	55,0%
Trop généreuse.....	20%	17%	18,5%
ALLOCATION DE RECLASSEMENT			
Inadéquate.....	16%	28%	22,0%
Suffisante.....	67%	54%	60,5%
Trop généreuse.....	16%	18%	17,0%
PERSPECTIVES D'EMPLOI			
Ont trouvé un emploi dans les 6 mois.....	50%		
Ont trouvé un emploi entre 6 et 12 mois.....	32%		
Ont trouvé un emploi après 12 mois.....	18%		

Tableau 15

Le cumul des revenus

Sobeco Ernst & Young avait également reçu pour mission d'enquêter sur la question du cumul des revenus. Selon les auteurs, ce cumul, défini comme étant le « cumul d'une rente de retraite et d'un salaire payé par un organisme gouvernemental » deviendrait un problème « négligeable » si l'on adoptait leur proposition de reporter à 60 ans l'âge de début du versement des prestations de retraite. En outre, « le retrait du droit à une rente de retraite irait [...] à l'encontre des règles que les gouvernements fédéral et provinciaux ont établies ». En ce qui concerne le cumul, les auteurs soulignent donc l'importance

- 6) les pensions de retraite des députés soient indexées annuellement à la partie du taux d'inflation qui dépasse 3 p. 100, étant entendu que les pensions versées aux députés ayant quitté leur fonction avant l'âge de la retraite soient indexées sur la totalité de l'inflation entre la date de cessation de fonction et le début du versement des prestations;
- 7) que le taux de cotisation soit sensiblement réduit si ces modifications sont adoptées; il conviendrait alors d'envisager un taux de cotisation de 5 p. 100;
- 8) que l'on prévoie la possibilité de transférer la valeur des droits dans un autre régime de retraite.

Avantages collectifs

Selon les auteurs du rapport, la franchise imposée à un parlementaire pour les soins de santé et les soins dentaires est relativement faible (2,5 \$ par personne; 40 \$ pour la famille) si l'on considère qu'il s'agit de personnes obtenant un salaire annuel minimum de 64 400 \$. Ils recommandent par conséquent que:

- 9) pour un parlementaire et sa famille, la franchise soit de l'ordre de 250 \$ pour l'assurance-maladie, soins dentaires compris, et qu'elle soit indexée annuellement sur l'inflation.

Pendant leurs consultations, les auteurs ont également constaté qu'il est difficile aux députés non réélus de remplacer immédiatement leur assurance collective dès la cessation de leurs fonctions parlementaires. Ils recommandent donc que:

- 10) l'assurance médicale collective soit maintenue pendant la période de versement de l'indemnité de départ, comme c'est généralement le cas dans le secteur privé.

Dispositions de transition de carrière

Pendant leur enquête auprès des parlementaires actuels et anciens, les auteurs du rapport Sobeco ont également voulu déterminer si les dispositions de transition de carrière sont adéquates. Ils ont aussi étudié les perspectives d'emploi des députés qui retournent à la vie privée. On trouvera les résultats de cette enquête au tableau 1.5.

Au vu de ces résultats, les auteurs ont conclu que, si les dispositions existantes en matière supplémentaire aux personnes faisant face à des difficultés exceptionnelles de reclassement professionnel. Voilà pourquoi ils recommandent que:

L'aspect sans doute le plus détaillé du rapport Sobeco est celui qui concerne le régime de retraite. Selon les auteurs, « l'objectif d'un véritable régime de retraite est de permettre à un travailleur l'accumulation de capitaux pendant sa vie active qui lui permettront, lorsqu'il prendra sa retraite, de maintenir un niveau de vie comparable à celui qu'il avait avant sa retraite. On reconnaît généralement que cette accumulation se fait sur toute la vie active du participant et non pas seulement pendant les quelques dernières années de travail »²⁸. Conformément à cet objectif, la plupart des Canadiens ne sont pas admis à profiter de leur régime de retraite avant l'âge de 60 ans (avec prestations complètes) ou de 55 ans (avec prestations réduites). Des règles semblables s'appliquent aux régimes de retraite des élus provinciaux.

Selon les auteurs du rapport, le système actuel d'acquisition des droits aux prestations, c'est-à-dire après au moins six années de service, n'est pas conforme aux critères canadiens. En conséquence, ils recommandent que :

4) les prestations de retraite versées au titre du régime ne soient pas payables avant l'âge de 55 ans.

En ce qui concerne le taux d'accumulation des droits aux prestations, les auteurs constatent que le taux actuel de 5 p. 100 de l'indemnité parlementaire est plus du double du taux généralement appliqué dans le secteur privé — et dans la plupart des cas, du secteur public. Ils ajoutent que les députés ont eu la possibilité d'accumuler une pension de retraite dans un régime de retraite ou dans un RER avant leur élection. Ils concluent que le taux d'accumulation actuel « n'est pas nécessaire pour que le député reçoive à sa retraite un revenu adéquat »²⁹. En outre, le taux actuel de 5 p. 100 de la moyenne des six meilleures années de rémunération est le double de celui qui est autorisé en vertu de la loi de l'impôt sur le revenu. En conséquence, ils recommandent que :

5) le taux d'accumulation de la pension de retraite soit ramené à 2 p. 100 de la rémunération pour chaque année de service et appliqué aux trois meilleures années de rémunération plutôt que six comme c'est le cas aujourd'hui.

Sobeco ajoute que l'indexation complète n'est ni nécessaire ni équilibrée. Certes, l'indexation est nécessaire pour protéger les ex-parlementaires lorsque l'inflation est élevée mais ils devraient assumer les effets de l'inflation lorsqu'elle est faible, tout comme le reste de la population active. En remplacement du régime actuel d'indexation complète, les auteurs du rapport recommandent que :

28- Rapport Sobeco Ernst & Young sur la rémunération des parlementaires, p. 66.
29- Ibid., p. 67.

Tableau 14

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE SOBECO: DÉPENSES

QUESTIONS

DÉPENSES: DÉPUTÉS

L' allocation de dépenses est insuffisante.....	30%
L' allocation de dépenses est généreuse.....	8%
L' allocation de dépenses est trop généreuse.....	20%
Dépensent plus que l' allocation.....	30%
Dépensent exactement l' allocation.....	40%
Dépensent moins que l' allocation.....	30%
Permettent que l' allocation ne soit pas modifiée.....	66%
Permettent que l' allocation devrait être intégrée au salaire.....	33%

DÉPENSES: SÉNATEURS

L' allocation de dépenses est inadéquate.....	97%
L' allocation de dépenses est adéquate.....	3%

L' allocation de dépenses des sénateurs

Suivie à leurs consultations, les auteurs du rapport Sobeco ont constaté que les sénateurs consacrent en moyenne aux dépenses de logement 9 000 \$ de leur allocation de dépenses. C'est sans doute pour cette raison, disent-ils, que 97 p. 100 des sénateurs interrogés jugent le système inadéquat. Pour que les sénateurs ne soient pas pénalisés dans l'exercice de leurs fonctions, les auteurs du rapport recommandent:

2) qu'une partie de l'allocation de dépenses des sénateurs soit transformée en indemnité de logement remboursable sur présentation de justificatifs, à concurrence de 9 000 \$; et

3) que l'allocation de dépenses actuelle des sénateurs soit ramenée de 10 000 \$ à 6 000 \$, les dépenses n'étant également remboursables que sur présentation de justificatifs.

RECOMMANDATIONS DES COMMISSIONS PRÉCÉDENTES

Tableau 13

RECOMMANDATIONS DES COMMISSIONS PRÉCÉDENTES

Catégories de recommandations

1- Indemnité parlementaire -

2- Allocations exonérées d'impôt

3- Indemnité parlementaire Sénat

4- Voyages

5- Allocation de subsistance

6- Autres

Comité

Beaupré (1970)

Commission

Hughes (1979)

Commission

Melrose-Baker (1980)

Commission

Clarke-Campbell (1984)

Commission

St-Germain-Fox (1988)

Abolir l'indemnité existante et l'indemnité de 25 000 \$ par an pour les députés fédéraux et les députés provinciaux. L'indemnité de 25 000 \$ par an pour les députés provinciaux devrait être portée à 25 000 \$ par an pour les députés fédéraux.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir l'indemnité existante et l'indemnité de 25 000 \$ par an pour les députés fédéraux et les députés provinciaux. L'indemnité de 25 000 \$ par an pour les députés provinciaux devrait être portée à 25 000 \$ par an pour les députés fédéraux.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Abolir toutes les allocations exonérées d'impôt ou n'ayant pas été justifiées, y compris les allocations d'automobile et de résidence.

Malgré l'existence d'un mécanisme officiel de révision de la rémunération, le Conseil du Trésor a lancé en mai 1993 un appel d'offres auprès de firmes capables de réaliser une étude de la rémunération des députés et des sénateurs. La firme retenue, Sobeco Ernst & Young, de Montréal, a remis son rapport final au président du Conseil du Trésor à la fin de février 1994.

L'allocation de dépenses des députés

Selon les auteurs du rapport Sobeco Ernst & Young sur la rémunération des parlementaires, la structure de rémunération actuelle ne reflète pas adéquatement la diversité des dépenses que doivent assumer les députés pour représenter leur circonscription. Afin de mieux évaluer l'éventail de ces dépenses, la firme a mené une enquête auprès de 1 000 parlementaires fédéraux actuels et anciens. Les résultats de cette enquête sont présentés au tableau 14.27

Au vu de ces résultats, les auteurs du rapport ont estimé qu'il convient d'assouplir considérablement le système de l'allocation de dépenses de façon à couvrir de manière adéquate tout l'éventail des dépenses légitimes. Pour ce qui est du Sénat, ils soulignent que 97 p. 100 des sénateurs actuels et anciens estiment que la structure de l'allocation de dépenses est inadéquate. Afin d'introduire plus d'équité et de transparence dans la structure, les auteurs du rapport recommandent que:

1) l'indemnité de logement de 6 000 \$ destinée à rembourser les dépenses de logement des députés soit portée à 14 000 \$, tout en maintenant les règles actuelles (remboursement sur présentation de justificatifs). Cette augmentation devrait être accompagnée d'une réduction de l'allocation de dépenses exonérée d'impôt, qui passerait de 21 300 \$ à 13 300 \$. À ce sujet, deux options sont proposées :

i) remplacez l'allocation de dépenses par un budget de dépenses, les remboursements étant effectués sur présentation de justificatifs à concurrence du nouveau plafond de 13 300 \$; ou

ii) continuer de payer l'allocation de dépenses comme aujourd'hui, sans justificatifs, à concurrence des 13 300 \$ proposés, mais à condition que les députés fournissent un rapport de dépenses annuel au Parlement (comme l'a proposé le Vérificateur général).

27- Résultats fondés sur 1 041 questionnaires adressés à des députés et sénateurs actuels et anciens; total des réponses : 372 (36 %); réponses utilisables : 352 (34 %). La ventilation des réponses est la suivante: Sénateurs, 26%; Nouveaux élus, 30%; réélus, 36%; partis en octobre 1993, 48%; députés partis avant octobre 1993, 35%.

En outre, la Première ministre a annoncé que les députés devraient rendre compte de leurs dépenses de voyage et que des sanctions financières seraient imposées en cas d'absence pendant les sessions législatives.

En ce qui concerne les pensions de retraite, la Première ministre a dit que «le régime actuel n'est pas sain sur le plan financier et [que] la population le trouve inacceptable; il faut donc l'abolir». En conséquence, elle a annoncé que son gouvernement déposerait un projet de loi visant à «abolir le régime actuel de pensions de retraite lors de la dissolution de la présente Assemblée législative». Aucun régime de remplacement n'a été annoncé.

COMMISSIONS D'EXAMEN ET DE RÉFORME AU PALIER FÉDÉRAL

Contrairement à la situation qui règne dans la plupart des provinces, il existe au palier fédéral depuis le début des années 70 un mécanisme d'examen de la rémunération des parlementaires créé par voie législative, la Commission d'étude des indemnités des parlementaires. Dans les cinq rapports qu'elle a déposés, la Commission a formulé maintes recommandations dont on trouvera le résumé au tableau 13.

Parmi les recommandations les plus importantes adoptées par le législateur au cours des années, on peut citer les suivantes :

1) **la recommandation Beaupré** voulant qu'une commission soit établie par voie législative à l'occasion de chaque nouvelle législature pour déterminer si la rémunération des parlementaires est adéquate;

2) **la recommandation Clarke-Campbell** concernant l'intégration dans une seule allocation globale du budget principal, de l'allocation de bureau et de voyage dans la circonscription, et de l'allocation d'équipement de bureau;

3) **la recommandation St.Germain-Fox** concernant la création d'une allocation de 6 000 \$ pour couvrir les frais de logement à Ottawa; et

4) **la recommandation St.Germain-Fox** voulant que la Commission comprenne au moins une personne qui ne soit pas un ex-député.

Bien que toutes les recommandations des commissions antérieures n'aient pas été adoptées par le législateur, on trouve au moins dans la plupart des rapports des commissions les éléments théoriques en fonction desquels la rémunération des parlementaires a été modifiée.

Selon la Commission, le premier changement que l'on pourrait facilement adopter concerne la désignation de la rémunération des députés. En effet, dit-elle, «les membres de l'Assemblée législative occupent aujourd'hui des postes à temps plein. En conséquence, qualifier leur rémunération d'indemnité de session est un anachronisme qui doit disparaître; il s'agit clairement d'un salaire »²⁴.

Plus concrètement, la Commission recommande d'intégrer la partie exonérée d'impôt de l'allocation de dépenses (24 475 \$, après redressement de l'impôt) et l'indemnité de comité (4 308 \$) à l'élément salarial (47 820 \$), de façon à établir un salaire de 76 603 \$. Elle justifie ce chiffre en disant que le salaire moyen des professionnels est de l'ordre de 78 000 \$. Finalement, en ce qui concerne les prestations de retraite, la Commission recommande «de revoir les critères d'admissibilité des députés aux pensions de retraite», notamment si le salaire devait être relevé²⁵.

Ile-du-Prince-Édouard

En janvier 1994, la première ministre Catherine Callbeck annonçait la réponse de son gouvernement au rapport de la commission d'enquête établie pour examiner la rémunération, le salaire et les indemnités des membres de l'Assemblée législative. Dans son discours devant l'Assemblée, elle décrivait ainsi l'état d'esprit de la population:

À mon avis, les habitants de la province tiennent à ce que les députés soient rémunérés de manière adéquate. Toutefois, ils ont également indiqué très clairement qu'ils veulent que les députés donnent l'exemple en matière de sobriété fiscale et de rémunération²⁶.

Cela étant, la première ministre a annoncé son intention d'éliminer certains privilèges mineurs des élus de l'Ile-du-Prince-Édouard, comme des laissez-passer de golf et de ski et l'obtention de plaques d'automobile gratuites. En ce qui concerne les éléments plus importants, elle a aussi recommandé l'abolition des avantages suivants:

- Les indemnités additionnelles exonérées d'impôt du président et du vice-président de l'Assemblée;
- le salaire et le véhicule additionnels fournis au président du caucus gouvernemental;
- l'allocation quotidienne et l'indemnité de repas versées aux députés pour le travail effectué pour les comités entre les sessions; et
- l'indemnité de repas versée aux députés pour chaque journée de session de l'Assemblée.

24- Ibid.

25- Ibid, p. 3.

26- Statement by Premier Catherine Callbeck Regarding Implementation of Recommendations Contained in the Report of the O'Brien-Roche Commission on MLAs' Indemnities, Salaries and Allowances, 28 janvier 1994.

allocations de réorientation de carrière. Le Comité souligne d'abord dans son rapport que les députés de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick ne reçoivent aucune indemnité pour financer leurs activités de circonscription. En conséquence, il recommande la création d'une indemnité de circonscription pour couvrir les frais de location et d'équipement d'un bureau dans la circonscription, ainsi que les frais de personnel correspondants²⁰.

En ce qui concerne les indemnités versées aux députés, le Comité s'est surtout penché sur deux éléments du régime de retraite. Premièrement, il constate qu'il n'existe aucun âge minimum de retraite mais une période minimum de dix ans pour acquérir les droits aux prestations. Il recommande en conséquence de modifier le régime pour fixer l'âge normal de la retraite à 60 ans, après cinq années de service. La deuxième question concerne la limitation des possibilités d'emploi des députés touchant des prestations de retraite et qui choisissent de reprendre un poste dans la fonction publique. S'inspirant de la pratique fédérale, le Comité recommande d'abolir la méthode actuelle consistant à suspendre le versement des prestations de retraite des ex-députés qui choisissent de retourner dans la fonction publique. En effet, dit-il, ces ex-députés pourraient continuer de recevoir leurs prestations de retraite s'ils reprenaient un emploi de juge ou d'enseignant à temps plein, ou un emploi dans un hôpital²¹. Troisièmement, le Comité recommande la création d'une allocation de réorientation de carrière comparable à celle qui est accordée dans d'autres provinces aux députés qui n'ont pas droit à une pension de retraite²².

Ontario

Conformément à l'article 75 de la *loi sur l'assemblée législative de l'Ontario*, chaque année la Commission sur le financement des élections « examine les questions relatives aux indemnités et aux allocations des députés et soumet par la suite ses recommandations ». Depuis son 14^{ième} rapport, le Comité s'est penché sur la structure de rémunération des députés. Il a réaffirmé sa position dans son dix-septième rapport :

La structure des salaires et indemnités des membres de l'Assemblée législative est devenue une véritable mosaïque appelant une réforme d'urgence. Étant donné l'absence de rémunération de base adéquate ... le Comité de régulation interne a approuvé une multitude de versements supplémentaires pour les divers postes de l'Assemblée législative, des comités et des caucuses ... C'est toute la structure qu'il faudrait rationaliser.²³

20- Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, rapport du Comité permanent sur l'administration de l'Assemblée législative, décembre 1992, p. 2.

21- *Ibid.*, p. 3-6.

22- *Ibid.*, p. 7.

23- Assemblée législative de l'Ontario, dix-septième rapport de la Commission sur le financement des élections contenant des recommandations sur les salaires et indemnités des membres de l'Assemblée législative, 2 février 1994, p. 2.

Conformément au principe de responsabilité financière, la commission a déclaré que «la divulgation complète et la production de rapports opportuns sont des facteurs essentiels pour rendre des comptes au public¹⁷». Toutefois, fournir des justificatifs de dépenses n'est qu'une première étape pour rendre des comptes exhaustifs au public. En conséquence, elle a formulé la recommandation suivante:

Le 30 juin de chaque année, chaque député aura préparé un rapport annuel des dépenses réclamées au titre de l'indemnité de résidence temporaire, de l'indemnité de transport quotidien, de l'indemnité de circonscription et de l'indemnité de voyage. Ce rapport devra être remis sans retard au président de l'Assemblée législative pour être déposé devant celle-ci, et à un bureau de l'Assemblée législative désigné par la Commission de gestion de l'Assemblée législative afin que le public puisse l'examiner pendant les heures normales de bureau. Ce rapport devra également être mis à la disposition du public au bureau de circonscription du député pendant au moins cinq ans¹⁸.

Le public aurait également le droit d'examiner les détails du salaire versé au député, ainsi que toute cotisation du député et du gouvernement à un régime enregistré d'épargne retraite, c'est-à-dire «les montants détaillés et les dates de versement¹⁹».

En vertu des modifications apportées à la loi sur l'Assemblée législative, la commission des salaires et indemnités était de plus chargée de recommander un processus qui permettrait d'avoir d'examiner et de redresser les salaires, pensions de retraite et indemnités à justifier des députés. Cependant, ses recommandations à cet égard ne sont pas exécutoires.

S'inspirant des méthodes en vigueur dans d'autres juridictions canadiennes, la commission a recommandé qu'une commission indépendante soit nommée par l'Assemblée législative six mois après chaque élection provinciale ou, si les élections sont trop rapprochées, tous les cinq ans. Les recommandations de cette commission indépendante devraient être acceptées ou rejetées en totalité par l'Assemblée législative. En cas de rejet, la Commission devrait se remettre au travail pour en proposer d'autres que l'Assemblée législative serait alors tenue d'approuver ou de rejeter telles quelles, sans pouvoir proposer d'amendement.

Nouveau-Brunswick

Au printemps de 1992, l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick donnait à son comité permanent sur l'administration de l'Assemblée l'instruction de se pencher sur les services et indemnités des députés. Le rapport du Comité, déposé en décembre 1992, portait sur trois questions: les services dans la circonscription, les indemnités, et les

17- Ibid., p. 57.
18- Ibid., p. 58.
19- Ibid.

de souligner l'importance de la fonction législative du député, la commission recommande une retenue de salaire de 200 \$ par jour en cas d'absence injustifiée du député.

Les modifications apportées à la loi sur l'Assemblée législative et ayant porté création de la commission prévoyaient l'abolition du régime de retraite après la prochaine élection. La commission était donc invitée à décider s'il faudrait établir un nouveau régime et, dans l'affirmative, lequel. Bien qu'elle ait conclu que le régime de retraite antérieur était «excessivement généreux» et «dépassait les normes communautaires», elle a aussi estimé «qu'un mécanisme quelconque de pensions de retraite pour les députés provinciaux est non seulement souhaitable mais aussi nécessaire»¹⁴. Toutefois, at-elle précisé, il faudra que le nouveau régime puisse être facilement compris à la fois par les députés et par la population, ce qui n'était pas le cas du régime précédent. En conséquence, elle a formulé la recommandation suivante:

Afin de remplacer le régime de retraite existant des députés provinciaux qui sera aboli après la prochaine élection, la commission a décidé qu'il faudrait instaurer un système de régime enregistré d'épargne-retraite en vertu duquel les députés pourraient cotiser un certain montant au régime de leur choix, la province versant une cotisation de contrepartie...¹⁵

Selon la commission, cela suffirait pour «donner un revenu de retraite adéquat» et non excessif. L'option du REER éliminerait par ailleurs la pratique du cumul des revenus et placerait les ex-députés sur un pied d'égalité par rapport aux autres Manitobains en ce qui concerne les sommes pouvant être retirées des régimes d'épargne-retraite. En outre, les députés (surtout les jeunes) auraient la possibilité de transférer la valeur de leur épargne-retraite dans un autre régime ou dans un régime d'épargne individuel tel qu'un REER.¹⁶

En ce qui concerne les indemnités versées au député pour faciliter sa tâche, la commission est convenue de la nécessité de verser une indemnité pour couvrir les frais supplémentaires que doit assumer le député lorsqu'il doit participer aux séances de l'Assemblée législative. En revanche, at-elle dit, l'ancien système d'indemnités ne faisait aucune distinction entre les besoins financiers différents des divers députés. En conséquence, elle a proposé trois niveaux différents d'indemnités (respectivement pour les circonscriptions de la ville de Winnipeg, pour les circonscriptions rurales et pour les circonscriptions du nord) dans ses recommandations sur les indemnités de logement et de voyage. Elle a recommandé par ailleurs que les députés soient tenus de rendre compte des indemnités qui leur seront versées, c'est-à-dire de fournir des justificatifs de leurs dépenses à ce titre.

14- Ibid., p. 21.
15- Ibid., p. 25.
16- Ibid., p. 24.

En décembre 1993, les députés de l'Assemblée législative de l'Alberta ont voté une réduction de 5 p. 100 de leurs salaires et indemnités. L'indemnité de représentation du premier ministre, d'un montant de 5 000 \$, a également été abolie, tout comme ont été supprimées les voitures de fonction mises à la disposition des présidents de comités législatifs.¹¹

Manitoba

En juillet 1993, l'Assemblée législative du Manitoba adoptait avec l'appui de tous les partis politiques une loi modifiant la loi sur l'Assemblée législative et comportant des modifications corrélatives (*The Legislative Assembly Amendment and Consequential Amendments Act*). En vertu de la loi, une commission spéciale a été créée pour examiner et fixer tous les aspects de la rémunération des membres de l'Assemblée législative de la province, y compris le salaire, les indemnités à justifier et les prestations de retraite. Le mandat de la commission portait également sur la rémunération des membres du conseil exécutif et sur les responsabilités additionnelles reliées au fonctionnement de l'Assemblée législative. Contrairement à ce qui est prévu dans le cas de la Commission fédérale d'étude des indemnités des parlementaires, les recommandations de la commission du Manitoba sont exécutives et entreront en vigueur le premier jour de la

Ces recommandations reposent sur les principes de la transparence, de la responsabilité et de l'équité. Selon la Commission:

Le public a le droit de comprendre clairement le niveau de rémunération du député provincial, le député provincial a le droit de rendre compte d'un niveau donné d'indemnités sans interférence d'un système incompréhensible. Il est essentiel de faire une distinction très claire entre le salaire versé directement au député (pour rémunérer les tâches dont il s'acquitte dans cette fonction) et les indemnités à justifier qui lui sont accordées pour l'aider à effectuer son travail.¹²

Ces principes sont évidents dans les recommandations de la commission.

Selon la commission du Manitoba, le salaire de base du député, l'indemnité exonérée d'impôt, l'économie d'impôt réduite à ce titre, l'allocation d'automobile et l'indemnité du coût de la vie sont considérées comme des composantes du revenu disponible total. Cette structure, ajoute-telle cependant, est «une source de confusion et est obscur, et semble injuste à l'opinion publique¹³». En conséquence, la commission recommande l'élimination de l'indemnité exonérée d'impôt et de l'allocation d'automobile et leur remplacement par un seul supplément salarial. Les salaires des députés seront ensuite ajustés chaque année selon le pourcentage de variation (à la hausse ou à la baisse) du salaire annuel moyen dans la province. Afin

11 - Gouvernement de l'Alberta, bureau du Premier ministre, communiqué de presse, 8 décembre 1993.
12 - Manitoba Legislature, Report of the Indemnities and Allowances Commission, 1^{er} mars 1994.
13 - Ibid., p. 14.

des répondants montre que plus ces niveaux sont élevés, plus leur estimation du salaire des députés est exacte. Cela permet de penser que les personnes qui sont le plus susceptibles de savoir ce qu'est vraiment le travail d'un député fédéral sont aussi le plus susceptibles de penser qu'il est adéquatement rémunéré⁹.

Comme les niveaux d'instruction et de revenu, le lieu de résidence influe fortement sur l'opinion des répondants quant à la rémunération des élus. Les répondants du Québec sont plus susceptibles que ceux du reste du pays de considérer que les députés fédéraux reçoivent une rémunération juste et équitable. Ils sont également plus susceptibles de répondre de cette manière à cause de leur tendance historique à faire confiance aux institutions gouvernementales en général.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION SUR LE FRONT PROVINCIAL

Dans la plupart des provinces, la question de la rémunération des élus a dépassé le domaine de l'opinion publique pour entrer de plain-pied dans l'arène politique. Examinons donc certains des aspects les plus intéressants de cette évolution de la situation sur le front provincial.

Alberta

En Alberta, le premier ministre Ralph Klein a annoncé au printemps de 1993 qu'il n'y aurait plus de régime de retraite (pour les députés provinciaux) après la prochaine élection.¹⁰ En mai 1993, l'Assemblée législative de l'Alberta¹⁰ adoptait le projet de loi 66 modifiant le régime de retraite des membres de l'Assemblée législative (*An Act to Amend Members of the Legislative Assembly Pension Plan*). En vertu de cette loi, le régime de retraite des députés disparaîtra lors de la prochaine élection provinciale. Les cotisations au régime effectuées par les députés provinciaux élus en 1989 leur seront remboursées. Les députés renonceront à la cotisation de contrepartie du gouvernement de l'Alberta. En ce qui concerne les députés prenant leur retraite à la date de la prochaine élection, leurs prestations seront réduites rétroactivement au niveau de 1989. Cela veut dire qu'au lieu d'être calculées au taux de 4 p. 100 l'an, elles le seront au taux de 3 p. 100. Les ex-députés provinciaux qui ont demandé et obtenu des prestations de retraite entre 1989 et le dépôt du projet de loi (1993) devront rembourser le gouvernement. Ils seront également tenus de rembourser la différence entre les prestations qu'ils ont reçues au taux précédé de 4 p. 100 et celles qu'ils auraient reçues au nouveau taux de 3 p. 100. Par ailleurs, le versement de pensions de retraite aux ex-députés sera suspendu s'ils travaillent pendant plus qu'une période de temps limitée pour n'importe quel employeur couvert par les régimes de pension des cadres de la fonction publique, ce qui éliminera les «cumuls» de revenus.

9- Cette conclusion ressort également de l'étude générale effectuée par Louis Massicotte intitulée «La rémunération des parlementaires fédéraux»: Document de réflexion rédigé pour la Commission d'étude des indemnités des parlementaires.

10- Gouvernement de l'Alberta, bureau du Premier ministre, communiqué de presse, 30 avril 1993.

Quand on leur a demandé si les députés fédéraux sont trop payés, juste assez ou pas assez, les répondants se sont répartis comme suit selon leur niveau de revenu:

Tableau 1			
ATTITUDES (par niveau de revenu)			
NIVEAU DE REVENU			
TROP PAYÉS	JUSTE ASSEZ	PAS ASSEZ	
55%	40%	4%	MOINS DE 30 000 \$
46%	47%	6%	ENTRE 30 000 \$ ET 59 000 \$
40%	50%	9%	PLUS DE 60 000 \$

Quand ils ont eu la possibilité d'expliquer leur opinion, ils se sont répartis ainsi:

Tableau 2			
RAISONS (par niveau de revenu)			
RAISONS			
< 30 000 \$	30 000 - 59 000 \$	> 60 000 \$	
15%	16%	18%	Ne travaillaient pas assez
16%	13%	13%	Sont surpayés/cupides
8%	15%	15%	Reçoivent assez d'autres avantages
12%	10%	10%	Devraient être payés comme le Canadien moyen
10%	6%	15%	Bien payés par rapport aux autres professions
9%	8%	5%	Bien payés pour ce qu'ils font

L'opinion publique au Canada: résumé

Dans le contexte général de l'attitude de la population envers les institutions politiques et envers les élus, il n'est pas surprenant de constater que 47 p. 100 des citoyens estiment que la rémunération des élus est trop élevée, alors que 46 p. 100 seulement la trouvent assez juste. Des études l'ont montré, l'opinion des Canadiens et Canadiennes à ce sujet est étroitement reliée au fait que leur attitude envers les institutions politiques et envers les élus est devenue de plus en plus défavorable au cours des 15 dernières années.

Comme l'indiquent les résultats de l'enquête du Groupe Angus Reid, les trois facteurs les plus importants influant sur l'opinion de la population au sujet de la rémunération des élus sont les suivants: 1) le niveau d'instruction; 2) le niveau de revenu; et 3) la région ou province de résidence. L'influence exercée par le niveau d'instruction et le niveau de revenu sur l'opinion

2. NIVEAU DE REVENU: Comme le niveau d'instruction, le niveau de revenu influe profondément sur l'attitude des Canadiens à l'égard de la rémunération des élus. Invités à estimer le salaire d'une personne exécutant les tâches décrites dans la première question, les répondants se sont répartis comme suit:

Tableau 8

TÂCHES EXÉCUTÉES (par niveau de revenu)	
NIVEAU DE REVENU	ESTIMATION DU SALAIRE
MOINS DE 30 000 \$	46 474 \$
ENTRE 30 000 \$ ET 59 000 \$	53 540 \$
PLUS DE 60 000 \$	57 078 \$

En ce qui concerne l'estimation de la rémunération annuelle des députés fédéraux, voici les réponses:

Tableau 9

RÉMUNÉRATION DES DÉPUTÉS (par niveau de revenu)	
NIVEAU DE REVENU	ESTIMATION DU SALAIRE
MOINS DE 30 000 \$	78 210 \$
ENTRE 30 000 \$ ET 59 000 \$	78 264 \$
PLUS DE 60 000 \$	78 805 \$

Le niveau de revenu influe également sur l'estimation par les répondants de la semaine de travail moyenne d'un député:

Tableau 10

HEURES TRAVAILLÉES (par niveau de revenu)	
NIVEAU DE REVENU	HEURES TRAVAILLÉES PAR SEMAINE
MOINS DE 30 000 \$	43,0
ENTRE 30 000 \$ ET 59 000 \$	42,7
PLUS DE 60 000 \$	46,2

Le niveau d'instruction exerce un effet semblable sur l'estimation par les répondants de la semaine de travail moyenne d'un député fédéral:

Tableau 5

HEURES TRAVAILLÉES (par niveau d'instruction)

NIVEAU D'INSTRUCTION		HEURES TRAVAILLÉES PAR SEMAINE
ÉCOLE PRIMAIRE	.....	41,8
ÉCOLE SECONDAIRE	.....	43,0
ÉTUDES UNIVERSITAIRES INACHÉVÉES	.....	41,5
ÉTUDES UNIVERSITAIRES COMPLÉTÉES	.....	47,8

Comme dans le cas de l'enquête Gallup sur l'opinion des Canadiens et Canadiennes au sujet de la rémunération des parlementaires, le niveau d'instruction semble exercer une influence notable sur l'avis des répondants quant au niveau de rémunération des députés.

Tableau 6

ATTITUDES (par niveau d'instruction)

NIVEAU D'INSTRUCTION		TROP BIEN	JUSTE ASSEZ	PAS ASSEZ
ÉCOLE PRIMAIRE	.....	47%	45%	7%
ÉCOLE SECONDAIRE	.....	52%	43%	5%
ÉTUDES UNIVERSITAIRES INACHÉVÉES	.....	47%	48%	4%
ÉTUDES UNIVERSITAIRES COMPLÉTÉES	.....	42%	48%	9%

Quand on a donné aux répondants la possibilité d'expliquer leur opinion, voici comment ils ont répondu:

Tableau 7

RAISONS (par niveau d'instruction)

RAISONS		ÉCOLE PRIMAIRE	ÉCOLE SECONDAIRE	UNIVERSITÉ INACHÉVÉE	UNIVERSITÉ COMPLÉTÉE
Ne travaillent pas assez.....	13%	17%	18%	12%	
Sont surpayés/cupides.....	13%	14%	13%	16%	
Reçoivent assez d'autres avantages.....	10%	14%	16%	11%	
Devraient être payés comme le Canadien moyen.....	12%	10%	10%	11%	
Bien payés par rapport aux autres professions.	5%	8%	10%	13%	
Bien payés pour ce qu'ils font.....	6%	9%	8%	7%	

Comme en ce qui concerne l'attitude de la population envers les institutions politiques et les élus en général, la région ou la province est l'un des principaux facteurs déterminant l'attitude à l'égard de la rémunération des élus. On constate clairement au vu des résultats ci-dessus que les répondants du Québec sont plus prêts que ceux du reste du pays à croire que les députés fédéraux sont rémunérés de manière adéquate. Deux autres facteurs importants influent sur l'attitude des répondants à ce sujet: le niveau d'instruction et le niveau de revenu.

1. NIVEAU D'INSTRUCTION: Quand on leur a demandé combien devrait être payée une personne exécutant les fonctions décrites dans la première question, les répondants se sont répartis de la manière suivante:

Tableau 3

FONCTIONS EXÉCUTÉES (par niveau d'instruction)

NIVEAU D'INSTRUCTION		ESTIMATION DU SALAIRE
ÉCOLE PRIMAIRE.....	49 890 \$	
ÉCOLE SECONDAIRE.....	52 789 \$	
ÉTUDES UNIVERSITAIRES INACHÉVÉES.....	52 438 \$	
ÉTUDES UNIVERSITAIRES COMPLÉTÉES.....	55 603 \$	

Le niveau d'instruction des répondants influe également sur leur estimation de la rémunération des élus. Invités à dire quelle est la rémunération annuelle des députés, voici ce qu'ils ont répondu:

Tableau 4

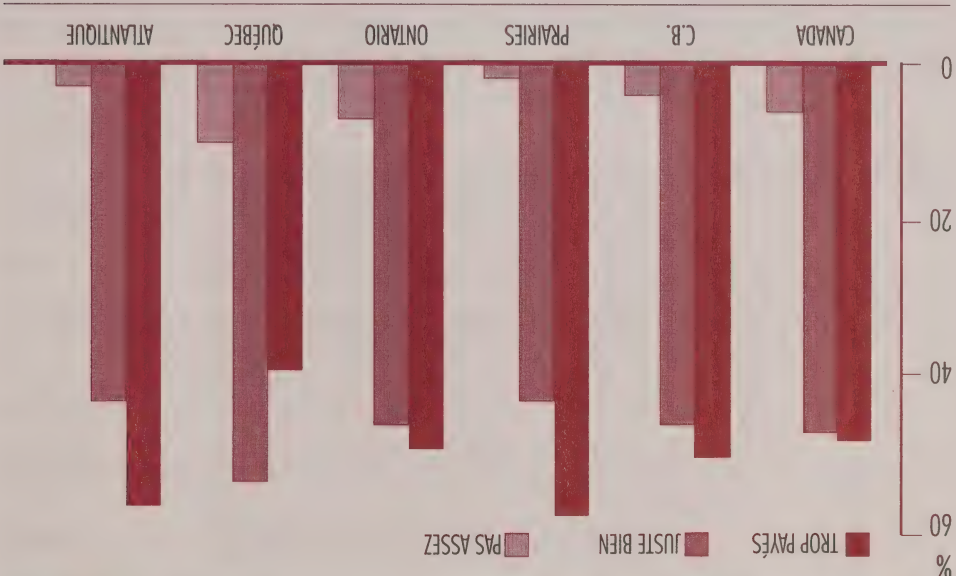
RÉMUNÉRATION DES DÉPUTÉS (par niveau d'instruction)

NIVEAU D'INSTRUCTION		ESTIMATION DU SALAIRE
ÉCOLE PRIMAIRE.....	77 255 \$	
ÉCOLE SECONDAIRE.....	78 409 \$	
ÉTUDES UNIVERSITAIRES INACHÉVÉES.....	79 475 \$	
ÉTUDES UNIVERSITAIRES COMPLÉTÉES.....	78 305 \$	

QUATRIÈME QUESTION: Dans la quatrième question, on disait aux répondants que les députés fédéraux reçoivent actuellement un salaire de base de 64 400 \$. On leur disait aussi qu'ils reçoivent une somme supplémentaire de 21 300 \$ sous forme d'indemnité exonérée d'impôt, ainsi que 6 000 \$ en guise d'allocation logement. Ensuite, on leur demandait si les députés fédéraux sont à leur avis trop bien payés, juste bien ou pas assez. Voici les résultats:

Juste bien ou pas assez. Voici les résultats:

Figure 10: Résultats de l'enquête (4ième question)



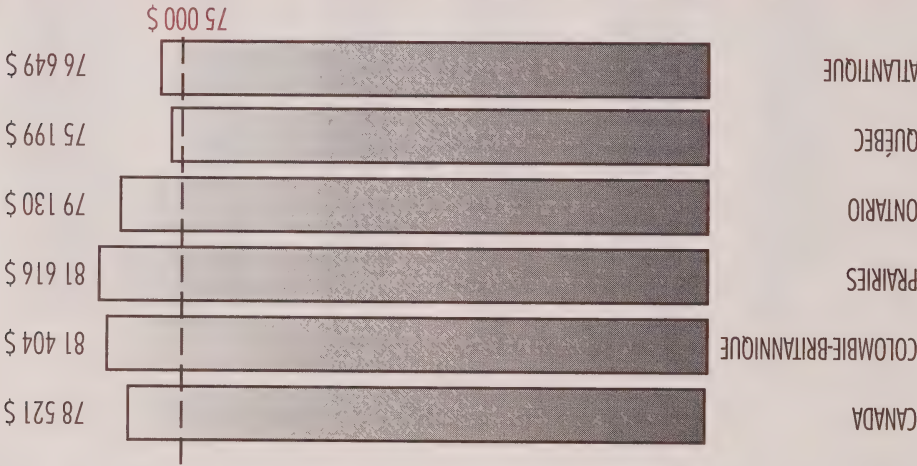
CINQUIÈME QUESTION: Les répondants ont ensuite eu la possibilité d'expliquer leur opinion sur la rémunération des députés fédéraux. Voici comment ils se sont répartis.

Tableau 2

RAISONS	CANADA	C.B. PRAIRIES	ONTARIO	QUÉBEC	ATLANTIQUE
Ne travaillaient pas assez.....	16 %	14 %	14 %	21 %	7 %
Sont surpayés/cupidés.....	14 %	10 %	8 %	31 %	15 %
Reçoivent assez d'autres avantages.....	13 %	16 %	15,5 %	11 %	16 %
Devraient être payés comme le Canadien moyen.....	10 %	6 %	10 %	13 %	6 %
Bien payés par rapport aux autres professions.....	9 %	11 %	12,5 %	11 %	5 %
Bien payés pour ce qu'ils font.....	8 %	4 %	5 %	10 %	7 %

DEUXIÈME QUESTION: Dans la deuxième question, on disait aux répondants que l'emploi qui leur avait été décrit dans la première question était celui de député fédéral. On leur demandait alors combien sont payés les députés fédéraux par année, en comptant les indemnités exonérées d'impôt. Voici les résultats:

Figure 9: Résultats de l'enquête (2ième question)



TROISIÈME QUESTION: Les répondants ont ensuite été invités à dire combien d'heures par semaine, à leur avis, les députés fédéraux consacrent à l'exécution des tâches décrites dans la première question. Voici les résultats:

Tableau 1

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE (3ième question)

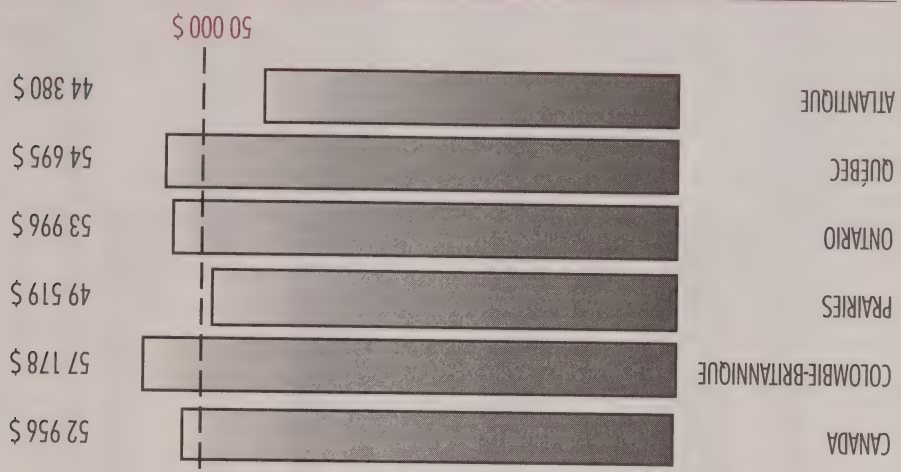
RÉGION

à 1 500 répondants de tout le pays entre le 18 et 24 mars 1994. Voici les résultats:

PREMIÈRE QUESTION: Dans la première question, les répondants étaient appelés à imaginer qu'ils occupaient un poste de directeur du personnel chargé de recruter quelqu'un pour faire le travail suivant à l'égard de questions importantes pour leur collectivité:

- communiquer avec la presse
 - gérer deux bureaux avec un effectif total de 8 à 10 personnes
 - faire partie de comités chargés de faire enquête sur des questions d'intérêt public, comme le ferait un avocat ou un expert en affaires publiques, et contribuer aux travaux de ces comités
 - expliquer les intérêts de la collectivité locale au gouvernement fédéral
 - venir en aide aux membres de la collectivité ayant des difficultés avec les programmes du gouvernement fédéral, par exemple l'assurance-chômage ou les pensions de retraite.
- Les répondants ont ensuite été invités à dire quel devrait être le salaire d'une personne exécutant ces tâches. Voici les résultats:

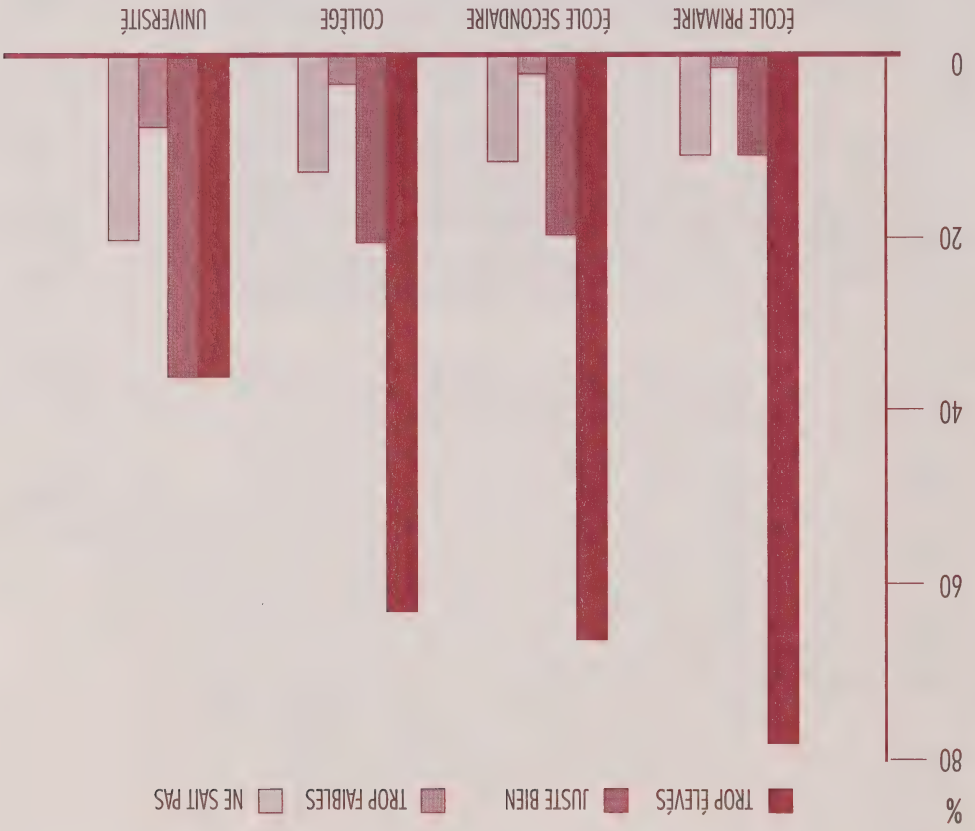
Figure 8: Résultats de l'enquête (1ière question)



Il convient de mentionner que seulement 26 p. 100 des répondants de tout le pays estiment qu'une personne exécutant ces tâches devrait recevoir un salaire de plus de 60 000 \$.

Souignons que les répondants ayant au moins une année d'études universitaires étaient moins susceptibles que les autres de convenir que les salaires des députés fédéraux étaient «trop élevés», comme le montre le graphique suivant.

Figure 7: Attitudes sur les salaires (par niveau d'instruction)



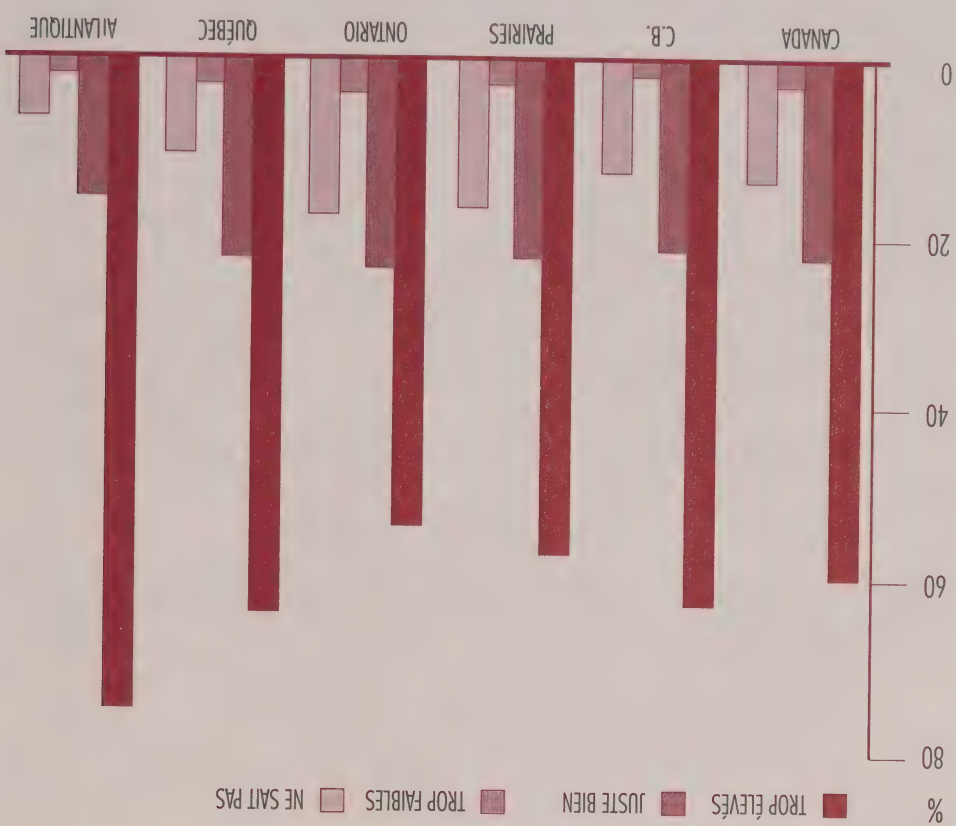
L'enquête de la Commission

À l'exception de l'enquête réalisée par Gallup en 1989, aucune tentative n'a été faite pour analyser l'attitude de la population sur la rémunération des élus. Soucieuse de bien saisir l'opinion de la population en la matière, la Commission a demandé au Groupe Angus Reid d'y consacrer une enquête approfondie. Six questions ont donc été posées

Attitudes relatives à la rémunération des élus

Bien que les attitudes de la population envers les institutions politiques et leurs membres aient été relativement bien documentées au cours des 15 dernières années, on a rarement tenté d'évaluer ses attitudes en ce qui concerne le problème particulier de la rémunération des élus. De fait, une seule enquête a été consacrée à cette question. En 1989, dans le cadre d'une enquête sur les attitudes de la population envers les élus, Gallup signalait que 60 p. 100 des répondants estimaient que les salaires de leurs élus étaient «trop élevés»⁸, comme le montre la figure 6.

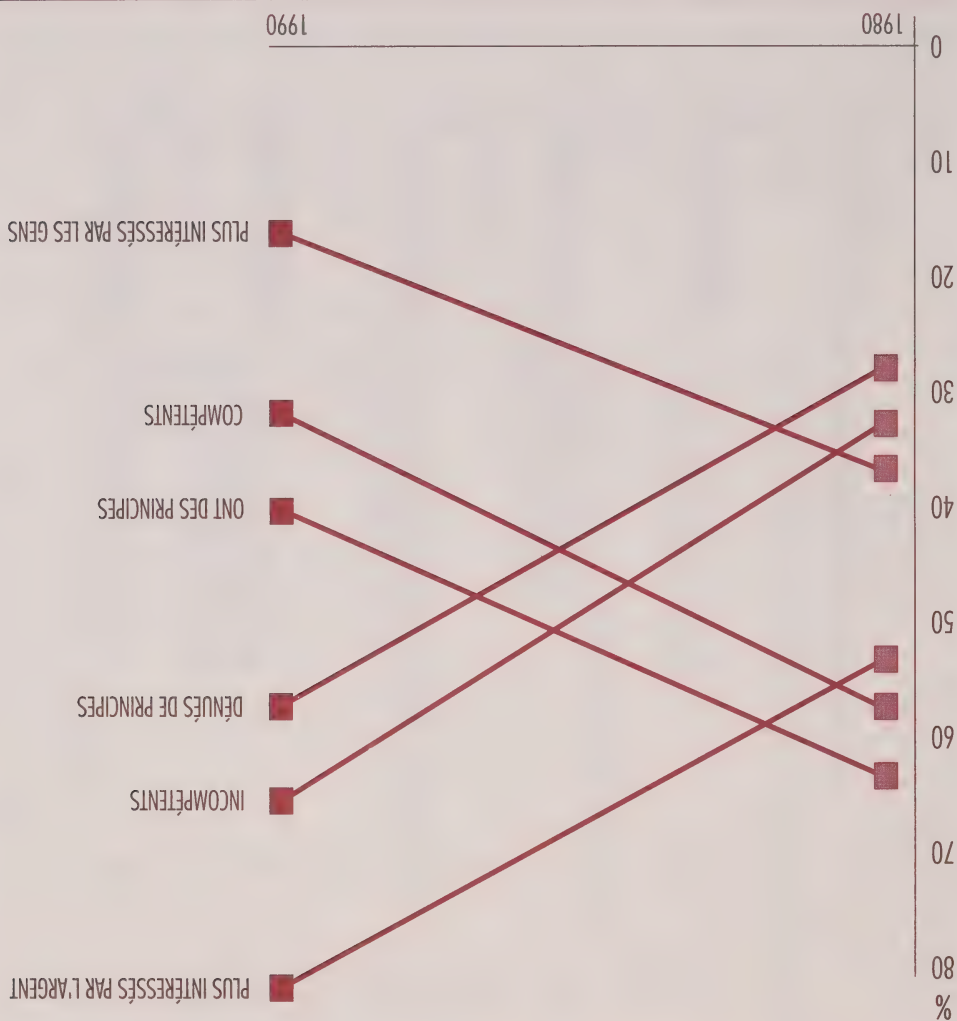
Figure 6: Attitudes sur les salaires (par région)



8- Institut canadien d'opinion publique (Gallup), 24 avril 1989.
 6- Commission d'étude des indemnités des parlementaires

Cette tendance se manifeste également dans la manière dont la population décrit les politiciens en général pendant la même période⁷. En 1980, l'opinion typique d'un plus grand nombre de Canadiens et Canadiennes était que les politiciens «ont des principes» et sont «attentifs», «honnêtes», «dignes de confiance», «compétents» et «travailleurs». En 1990, par contre, les politiciens sont de plus en plus considérés comme «dénus de principes», «incompétents» et même «plus intéressés par l'argent que par les gens», comme le montre la figure 5.

Figure 5: Description des politiciens



7- Canadian National Election Studies, the Political Support in Canada Surveys.

Figure 3: Sentiment envers les politiciens

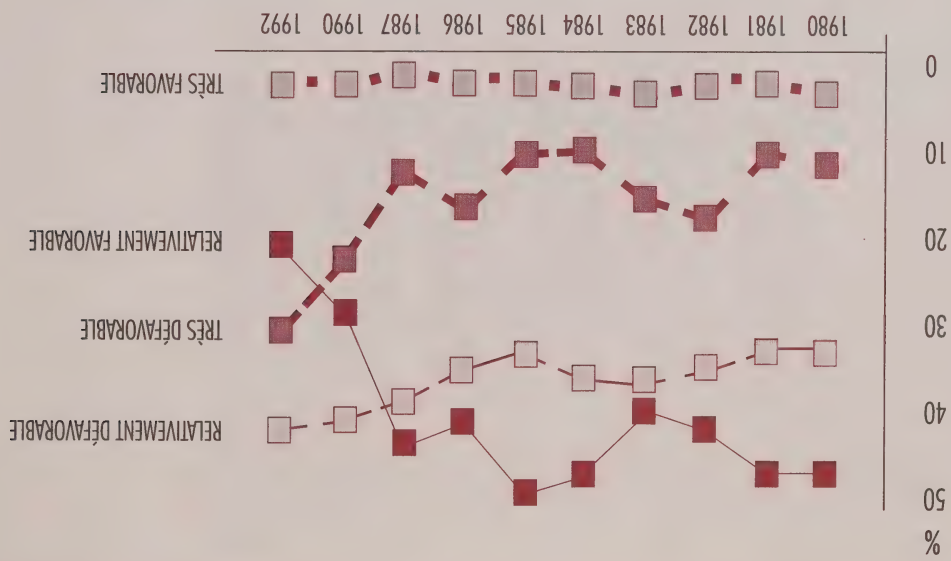
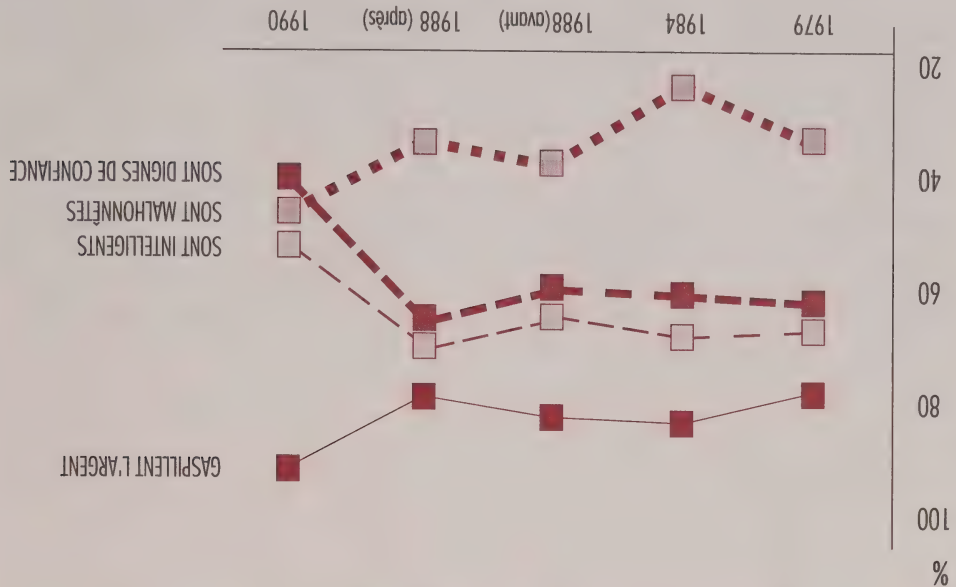


Figure 4: Confiance envers les politiciens fédéraux



1988 (avant) = Enquête effectuée avant les élections générales
 1988 (après) = Enquête effectuée après les élections générales

Figure 2: Corrélation avec les autres institutions



Attitudes envers les politiciens

Quand on demande aux Canadiens et Canadiennes de décrire ce qu'ils pensent de leurs représentants politiques, leur peu de confiance à leur endroit devient tout à fait évident⁵. Comme le montre la figure 3, même si la réaction de la population est de plus en plus défavorable, on trouve en ce qui concerne les attitudes envers les politiciens une corrélation électorale semblable à celle constatée en matière de confiance envers le gouvernement fédéral.

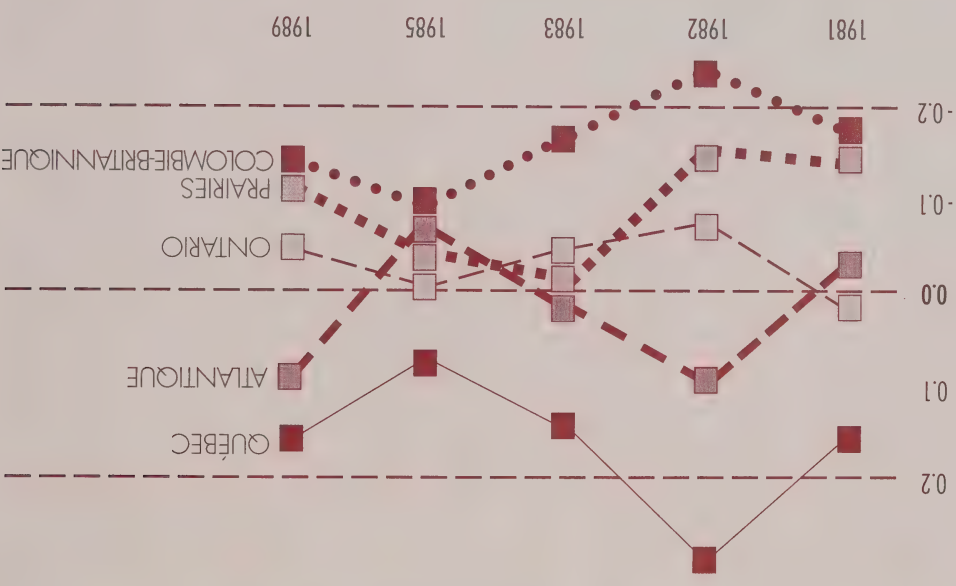
La manière dont les Canadiens et Canadiennes décrivent leurs élus a également changé au cours des 15 dernières années. Selon les études sur les élections nationales canadiennes⁶, un pourcentage décroissant de répondants estime que les politiciens fédéraux sont «intelligents» et «dignes de confiance», alors qu'un pourcentage croissant estime qu'ils «gaspillent l'argent» et sont «malhonnêtes».

5- Rapport trimestriel de Decima.

6- Canadian National Election Studies; the Political Support in Canada Surveys.

est en moyenne sensiblement moins élevée qu'au début des années 1980, comme le montre la figure 1³.

Figure 1 : Attitudes envers les institutions politiques



Il convient de souligner que les répondants du Québec ont toujours témoigné d'un degré de confiance plus élevé envers le gouvernement fédéral que ceux des autres provinces. Même juste après le rapatriement de la Constitution, au début des années 1980, ils faisaient plus confiance au gouvernement fédéral que l'ensemble de la nation.

Détail intéressant, la confiance de la population envers le gouvernement fédéral reflète étroitement sa confiance envers les autres institutions de la société canadienne comme la fonction publique, les banques, les sociétés de chemin de fer, les sociétés d'État et les compagnies pétrolières⁴. La figure 2 illustre bien la forte corrélation qui existe entre la confiance dans le gouvernement fédéral et la confiance dans les autres institutions au cours de la dernière décennie; on y constate que le regain de confiance envers le gouvernement fédéral s'est accompagné du même phénomène envers ces autres institutions.

3- On trouve une analyse plus détaillée de la confiance de la population canadienne envers le gouvernement fédéral dans Richard Johnston, «A Question of Confidence: Revisited», communiqué fait lors de l'assemblée annuelle de 1993 de l'Association canadienne de sciences politiques, à l'université Carleton, Ottawa, Ontario, 9-11 juin.

4- Rapport trimestriel de Decima.

Chapitre 1 : La scène nationale

Depuis quelques années, les salaires, pensions de retraite et privilèges des élus retiennent de plus en plus l'attention du public. Ainsi, la couverture médiatique de ces questions est au moins quatre fois plus élevée aujourd'hui qu'il y a cinq ans. Bon nombre de partis politiques provinciaux et fédéraux ont intégré la réforme des salaires et des régimes de retraite des parlementaires à leur plateforme électorale et à leur programme politique. Qui plus est, ces partis couvrent tout l'éventail politique du pays, allant du Parti réformiste du Canada au Nouveau Parti démocratique national.

Ce chapitre est consacré à un examen de la rémunération des parlementaires du point de vue du grand public. Nous analysons d'abord l'évolution historique de l'opinion publique à ce sujet, après quoi nous montrons comment l'opinion publique a influé sur les récentes propositions de réforme dans les provinces canadiennes. Finalement, nous faisons le point sur les efforts entrepris dans le passé pour examiner et réformer le régime de rémunération des parlementaires, notamment les récentes propositions de Sobeco Ernst & Young.

L'ÉVOLUTION DE L'OPINION PUBLIQUE AU CANADA¹

On ne peut étudier le régime de rémunération des élus du peuple sans se pencher en même temps sur le système dont ils font partie intégrante. Si l'on veut saisir l'opinion des Canadiens et Canadiennes sur la rémunération de leurs représentants, il est essentiel de bien comprendre ce que pense la population des institutions politiques et de leurs membres. Nous allons donc traiter ici de trois facteurs bien distincts : 1) les attitudes envers les institutions politiques ; 2) les attitudes envers les politiciens ; et 3) les attitudes concernant la rémunération des politiciens.

Attitudes envers les institutions politiques

Selon les données recueillies depuis une quinzaine d'années², le degré de confiance de la population envers le gouvernement fédéral suit de très près le cycle électoral : la confiance est élevée immédiatement après une élection, elle chute dans la période inter-électorale et elle remonte à l'approche de l'élection suivante. Cela dit, cette confiance

1 - L'analyse historique présentée dans cette partie repose sur un document de recherche préparé pour la Commission par Robert Burge, associé de recherche, *Centre for the Study of Public Opinion*, Université Queen's.

2 - Les données du Rapport trimestriel de Decima utilisées ici et dans le reste de cette partie ont été recueillies par Decima Research, qui a consenti à ce qu'elles soient communiquées au *Centre for the Study of Public Opinion*, de l'université Queen's de Kingston (Ontario). Ni les parties ayant procédé à la collecte des données d'origine ni l'université Queen's n'assument quelque responsabilité que ce soit pour l'analyse ou l'interprétation de ces données par la Commission.

LA SCÈNE NATIONALE

CHAPITRE UN

Commission d'étude
des indemnités des parlementaires

CANADA





par an lorsque le gel des salaires sera levé, en 1996. Nous recommandons aussi que le législateur adopte avant la prochaine élection une loi destinée à porter le salaire des parlementaires à 86 000 \$ dès le premier jour de la 36^e législature.

Le régime de retraite

La plupart des régimes de retraite du Canada comportent des conditions minimales d'âge et (ou) d'années de service pour l'acquisition des droits. En outre, la plupart sont fondés sur une combinaison d'années de service et d'âge, ce qui est notamment le cas des régimes de retraite des législateurs provinciaux. Nous croyons qu'il faut conserver le critère actuel d'au moins 6 années de service. Pour que le régime d'allocations de retraite corresponde mieux aux normes canadiennes, nous recommandons que l'âge de début du versement des allocations de retraite soit fixé à 55 ans.

Nous partageons l'opinion de la firme Sobeco Ernst & Young pour qui le fait de fixer à 55 ans l'âge minimum auquel les prestations peuvent commencer à être versées réduirait considérablement le nombre de cas de députés touchant à la fois une allocation de retraite et un salaire à même le Trésor public, c'est-à-dire les cas de «cumul» de rémunération.

Examens futurs

Nous ne croyons pas nécessaire, comme l'exige la loi actuelle, de revoir la rémunération des parlementaires après chaque élection. Le fait que la Commission McIsaac-Balcer ait été nommée quelques mois seulement après la publication du rapport de la Commission Hales, et le fait qu'un appel d'offres ait été lancé au printemps de 1993 pour examiner la rémunération des parlementaires, alors qu'une élection était imminente, montrent qu'il convient d'examiner le problème de manière plus opportune, à des échéances moins rigoureuses. L'examen actuellement exigé par la loi ne répond pas à ce critère. En conséquence, nous recommandons de révoquer la disposition de la loi qui exige la création de la commission et de mettre sur pied un comité parlementaire mixte après chaque élection pour décider s'il convient d'entreprendre un examen officiel de la rémunération des parlementaires.

LES RECOMMANDATIONS

DE LA COMMISSION

(Chapitre Cinq)

Responsabilité, justice et équité

Nos recommandations portent sur quatre aspects de la rémunération des parlementaires : les allocations de dépenses ; la rémunération ; le régime des allocations de retraite ; et l'examen de la rémunération des parlementaires conformément aux exigences de la loi. Par ailleurs, nos recommandations sont fondées sur trois principes fondamentaux : responsabilité, justice et équité.

Les allocations de dépenses des parlementaires

Sous sa forme actuelle, le régime des allocations de dépenses des parlementaires ne permet pas à ces derniers d'en rendre compte comme devrait l'exiger, à notre avis, tout système moderne de remboursement des dépenses. Par ailleurs, nous ne croyons pas que le système actuel permette de rembourser équitablement aux parlementaires toute la gamme de dépenses qu'ils doivent assumer dans l'exercice de leurs fonctions. En conséquence, nous recommandons que l'allocation exonérée d'impôt et l'allocation de dépenses de voyage (des députés) soient abolies et remplacées par une indemnité de logement et une indemnité de fonction exigeant des justificatifs complets. Pour assurer la transparence de ces indemnités, nous recommandons aussi que le Bureau de régie interne de chaque Chambre produise et dépose au Parlement un bilan annuel détaillé des dépenses des députés ayant fait l'objet de justificatifs.

La rémunération des parlementaires

Dans un monde idéal, les parlementaires devraient recevoir une rémunération supérieure à 1 00 000 \$ par an, chiffre correspondant à nos yeux à la valeur inhérente de la fonction de représentation démocratique dans notre pays. Hélas, nous ne vivons pas dans un monde idéal. La récente récession économique a jeté bon nombre de Canadiens et de Canadiennes au chômage et en a obligé d'autres à renoncer à des hausses de salaire et à des avantages sociaux. Il n'en reste pas moins qu'il convient d'établir un juste niveau de rémunération de référence, eu égard aux efforts déployés par les représentants du peuple. En conséquence, nous recommandons que les députés et les sénateurs reçoivent un salaire de base de 75 000 \$

Étant donné le temps et les ressources limités dont nous disposons, nous avons décidé de n'examiner que certains des principes les plus généraux sur lesquels est fondé le régime des allocations de retraite des parlementaires. De ce fait, notre examen complète celui de la firme Sobeco Ernst & Young, qui était axé sur les détails du régime.

Le régime d'allocations de retraite assure aux sénateurs et députés une rémunération destinée à les récompenser pour les années passées au service du public et à tenir compte du caractère incertain de leur fonction. Le régime n'est pas, comme on le croit souvent, un régime de retraite au sens propre du terme.

Comme il s'agit d'un régime d'allocations de retraite — plutôt qu'un régime de retraite au sens propre — le gouvernement est tenu d'y contribuer à un taux supérieur à celui que devrait assumer un employeur ordinaire dans un régime de retraite typique. La contribution du gouvernement varie d'une année à l'autre en fonction des allocations versées.

Malheureusement, peu d'efforts ont été faits jusqu'à présent pour diffuser des informations exactes sur le régime des allocations de retraite, ce qui explique pourquoi celui-ci est devenu un catalyseur de la désaffection du public. Si l'on se fie aux médias, on a l'impression que tous ceux qui prennent leur retraite reçoivent une allocation. Or, les chiffres publiés par l'actuaire en chef du Bureau des institutions financières montrent que seulement la moitié de ceux qui ont pris leur retraite au cours de la dernière décennie ont en fait touché une allocation. En outre, la majeure partie (90,4%) des allocations de retraite versées étaient inférieures à 50 000 \$ par an, et 57,20% étaient inférieures à 30 000 \$. Seulement 12,99% des ex-députés touchant une allocation de retraite ont moins de 55 ans.

HISTORIQUE DE LA RÉMUNÉRATION DES PARLEMENTAIRES

(Chapitre Trois)

Historique des indemnités et allocations

Beaucoup de choses ont changé depuis 1867, lorsque les députés recevaient une indemnité parlementaire de 600 \$ pour les trois à cinq semaines d'absence de leurs activités privées qu'ils consacraient au travail législatif. Aujourd'hui, les membres des deux Chambres travaillent à temps plein à Ottawa et autour du monde, au nom du peuple canadien.

À l'heure actuelle, les parlementaires reçoivent une rémunération de 64 400 \$ par an. En outre, les députés reçoivent 21 300 \$ supplémentaires sous forme d'allocations de dépenses exonérées d'impôt, et les sénateurs 10 100 \$ au même titre. On suppose parfois, à tort, que les sénateurs n'assument pas des dépenses aussi élevées que les députés parce qu'ils ne sont pas élus.

Les sénateurs et les députés reçoivent 64 «points» de voyage aller-retour entre leur foyer et Ottawa. En outre, les députés reçoivent une allocation supplémentaire de 6 000 \$ au titre de leurs dépenses de voyage, ce qui n'est pas le cas des sénateurs.

Bien que les niveaux de rémunération soient peut-être aujourd'hui plus conformes au fait que le parlementaire occupe un emploi à temps plein, la structure du système de rémunération est en grande mesure héritée du passé. L'existence d'anachronismes tels que «l'indemnité parlementaire», les «dépenses de voyage» et «l'allocation exonérée d'impôt» ne favorise pas le degré de transparence et de responsabilité que doit nécessairement revêtir tout système de rémunération moderne. De fait, le système actuel ne fait qu'engendrer la confusion dans la population quant à la manière dont les parlementaires sont rémunérés, et il entrave toute velléité qu'ils pourraient avoir de réformer leur système de rémunération.

canadiens se situe au septième rang dans la liste de neuf pays industrialisés.

Pourquoi et combien?

Deux questions fondamentales fondent la méthodologie retenue pour évaluer la rémunération des parlementaires: pourquoi et combien? Les réponses à ces questions sont résumées dans les tableaux ci-après.

DÉPUTÉS

POURQUOI ?	TEMPS	COMBIEN ?
Gestionnaire.....	6,2%	3 864,96 \$
Analyste de politique.....	32,4%	23 875,88 \$
Législateur.....	27,7%	27 312,20 \$
Liaison auprès du gouvernement..	4,7%	3 972,68 \$
Conseiller.....	6,2%	3 384,15 \$
Vice-président, relations publiques.	17,2%	17 627,08 \$
Autres (directeur de recherche, etc.).	7,8%	6 191,10 \$
TOTAL.....	100%	86 228,05 \$

SÉNATEURS

POURQUOI ?	TEMPS	COMBIEN ?
Gestionnaire.....	5,1%	2 752,72 \$
Analyste de politique.....	16,0%	11 790,55 \$
Législateur.....	11,2%	10 057,20 \$
Liaison auprès du gouvernement..	27,0%	21 807,45 \$
Conseiller.....	5,4%	2 947,48 \$
Vice-président, relations publiques.	29,0%	27 566,00 \$
Autres (directeur de recherche, etc.).	10,4%	7 850,96 \$
TOTAL.....	100%	84 772,36 \$

Autrement dit, pour un travail comparable effectué dans les secteurs public et privé, les députés recevraient 86 228,05 \$ par an, et les sénateurs, 84 772,36 \$ par an.

Commissions fédérales d'examen et de réforme

Les changements n'ont pas été limités à la scène provinciale. Depuis 1979, quatre commissions ont examiné la rémunération des parlementaires et ont formulé des recommandations. En 1993, le Conseil du Trésor a commandé une étude supplémentaire à ce sujet à la firme Sobeco Ernst & Young. Les recommandations figurant dans les divers rapports peuvent être résumées de la manière suivante: réduire le taux de cotisation et d'accumulation du régime de retraite; réduire les taux de cotisation au régime d'assurance collective et relever en même temps la franchise; accroître des allocations de cessation d'emploi; et accroître les allocations de dépenses et l'indemnité parlementaire.

Démarche de la Commission

Dans ce chapitre, nous expliquons les quatre étapes de la méthodologie retenue pour examiner la rémunération des parlementaires. Premièrement, nous

définissons ce que font les députés et sénateurs, sous forme de tâches facilement identifiables, après quoi nous calculons le temps consacré à chaque tâche. (On trouvera les résultats dans les tableaux ci-après.) Deuxièmement, nous faisons le point sur les besoins financiers des députés et sénateurs. Nous avons ainsi constaté que 30 p. 100 des députés estiment que leur allocation de dépenses est inadéquate, alors que 20 p. 100 la juge gênreuse. En ce qui concerne les sénateurs, par contre, ils sont quasi unanimes (97 %) à considérer que leur allocation de dépenses est inadéquate. Troisièmement, nous comparons les principales tâches des parlementaires aux tâches et salaires comparables dans les secteurs privé et public. (On trouvera dans les tableaux ci-après la valeur financière de chaque tâche.) Quatrièmement, nous comparons la rémunération des parlementaires à celle de leurs homologues d'autres pays. Nous avons ainsi constaté que la rémunération des parlementaires

LE PROBLÈME: LA RÉMUNÉRATION DES PARLEMENTAIRES AU 21^{ème} SIÈCLE (Chapitre Deux)

La rémunération des parlementaires¹ a connu un regain d'intérêt considérable dans la population depuis les travaux de la dernière commission d'examen. Le nombre de rapports de presse consacrés à cette question a augmenté de près de 400 p. 100 pendant cette période. Dans plusieurs provinces, des changements notables ont été apportés au système de rémunération des législateurs, en grande mesure suite aux pressions du public. À l'échelle fédérale, le Conseil du Trésor a commandé un rapport spécial à la firme Sobeco Ernst & Young sur la rémunération des députés et sénateurs canadiens. Notre rapport s'ouvre donc sur un aperçu de la situation à l'échelle nationale, afin de permettre au lecteur de mieux comprendre comment la rémunération des représentants du peuple a évolué dans l'ensemble du pays.

L'évolution de l'opinion publique au Canada

(Chapitre Un)

Des études réalisées spécialement pour la Commission montrent que 46 p. 100 des Canadiens et Canadiennes estiment que la rémunération des parlementaires est relativement juste, alors que 47 p. 100 la jugent trop élevée. Nos études démontrent que les attitudes de la population à cet égard sont fortement influencées par les attitudes négatives envers les institutions politiques et envers les politiciens en général.

Évolution des politiques provinciales

Dans plusieurs provinces, l'opinion publique est parvenue à faire apporter des changements profonds à la rémunération des législateurs. Ainsi, l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard ont tenté d'abolir le régime de retraite des législateurs dans le cadre de leurs efforts de compression de la dette provinciale. Au Nouveau-Brunswick et en Ontario, des recommandations ont été formulées pour relever le degré de transparence de la rémunération des législateurs et pour revoir leurs allocations de dépenses. Seul le Manitoba a adopté l'option d'un régime de retraite privé fondé sur un REER.

1 - Dans tout ce rapport, nous utilisons généralement le mot "parlementaires" pour désigner aussi bien les députés que les sénateurs.

sur la fonction même de représentant démocratique. Les questions qui se posent au sujet de la rémunération des parlementaires contribuent au malaise actuel car les Canadiens et Canadiennes connaissent bien mal les tâches exécutées par leurs élus, ainsi que les critères de rémunération de ces derniers. Certes, la presse a sans doute contribué au problème, mais les parlementaires doivent aussi assumer leur part de responsabilité. S'ils désirent garder le respect et la confiance de la population, ils ne peuvent échapper à leur responsabilité d'aider l'électorat à comprendre le processus démocratique. Nous espérons que notre rapport les aidera à entreprendre un processus de redynamisation de nos institutions démocratiques et de rétablissement de la confiance du public dans les institutions politiques et dans les politiciens.

Les Commissaires

des parlementaires. Certes, le moment n'est jamais idéal pour se pencher sur le problème de la rémunération des parlementaires, mais notre mandat nous obligeait à le faire maintenant. La manière dont nous abordé le problème peut être résumée par deux questions centrales: pourquoi les parlementaires sont-ils rémunérés, et reçoivent-ils une rémunération adéquate eu égard aux tâches qu'ils exécutent? Afin de répondre à ces questions, nous sommes efforcés dans le deuxième chapitre de définir le but, la portée et les tâches principales de la fonction parlementaire, puis de les comparer à des tâches et rémunérations du même genre dans les secteurs public et privé. Grâce à ce processus en deux temps, nous avons pu calculer la rémunération de base que devraient recevoir les députés et les sénateurs. Toutefois, comme nous l'indiquons au cinquième chapitre, ce que devraient recevoir les parlementaires diffère sensiblement de ce qu'ils peuvent recevoir.

Le problème de la rémunération des parlementaires contribue à la désaffection du public envers le gouvernement et les représentants du peuple dans la mesure où il focalise l'attention de la population et des médias. Et cela ne saurait surprendre. Comme nous le montrons au troisième chapitre, on verse aux parlementaires ce qu'on appelle parfois une indemnité parlementaire plutôt qu'un salaire au sens propre. En outre, il n'existe aucun mécanisme pour garantir que les parlementaires rendent compte de la manière dont ils utilisent leurs allocations exonérées d'impôt. Finalement, comme on le verra à la lecture du quatrième chapitre, les règles régissant le début du versement de l'allocation de retraite portent à croire que les parlementaires bénéficient d'un traitement spécial simplement à cause de qui ils sont.

Nous avons constaté une absence remarquable d'informations sur la manière dont les parlementaires sont rémunérés et sur les tâches qui justifient cette rémunération. À n'en pas douter, cela contribue à la désaffection du public envers les institutions politiques et les représentants du peuple. Et les médias ne font rien pour améliorer les choses! Considérons par exemple le régime d'allocations de retraite (c.-à-d. de «pension de retraite») des députés. Dans la presse, ce régime est souvent décrit comme un privilège «plaque or» dont bénéficie toute personne élue à la Chambre des communes. En réalité, seulement la moitié des députés ayant pris leur retraite au cours de la dernière décennie ont effectivement touché une allocation de retraite, et plus de la moitié des allocations touchées étaient inférieures à 30 000 \$ par an. On a également tendance à négliger le fait que seulement 13 p. 100 des ex-députés qui touchent une allocation de retraite ont moins de 55 ans. Dans le quatrième chapitre, nous nous sommes donc efforcés de préciser les buts du régime de retraite des parlementaires et de jeter un peu de lumière sur certains des détails les plus importants que la presse passe généralement sous silence.

S'il y a un message que nous pouvons communiquer aux parlementaires dans ce rapport, c'est celui-ci: il existe actuellement un sérieux problème de communication politique dans notre pays, qui trouve son origine dans le manque d'information de la population

Introduction

En vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, une commission doit être établie après chaque élection pour déterminer si la rémunération des parlementaires est adéquate. Le paragraphe 68(1) de la Loi dispose que :

Dans les deux mois suivant la date fixée pour le retour des brefs relatifs à une élection générale, le gouverneur en conseil nomme des commissaires chargés d'examiner si les variations annuelles des indemnités de session ou autres payables aux parlementaires sont satisfaisantes et de lui présenter, dans les six mois, un rapport assorti des recommandations qu'ils estiment appropriées.¹

Conformément à la Loi, notre commission a été créée en janvier 1994.

Nous avons commencé par examiner les rapports des commissions qui nous ont précédé : la Commission Hales, nommée après l'élection de 1979; la Commission McIsaac-Balcer, nommée après l'élection de 1980; la Commission Clarke-Campbell, nommée après l'élection de 1985; et la Commission St-Germain-Fox, nommée après l'élection de 1988. Nous avons également examiné le rapport de 1970 de la Commission consultative des indemnités et dépenses des parlementaires (rapport Beaupré) et le rapport sur *La rémunération des députés et sénateurs canadiens* produit en 1993 par la firme Sobeco Ernst & Young.

Nous avons adressé une lettre aux parlementaires² actuels pour leur demander leur opinion sur la problématique de leur rémunération. Nous avons également écrit aux parlementaires de la 34^e législature qui ne sont pas revenus pour la 35^e. Tous ceux qui nous ont répondu, par écrit ou oralement, nous ont fourni des informations détaillées qui nous ont été extrêmement utiles et nous tenons à les en remercier.

Nous avons également rencontré divers députés et sénateurs, ainsi que des membres du personnel des deux Chambres. Nous les remercions aussi d'avoir contribué à notre travail.

Notre examen nous a permis de constater à nouveau le peu d'estime dont jouissent les institutions politiques et les politiciens dans notre pays. Comme nous l'indiquons au premier chapitre, le degré actuel de désaffection du public ne permet pas d'engager le débat éclairé et dépassionné qu'exigerait toute réforme en profondeur de la rémunération

1- Statuts du Canada, *Loi sur le Parlement du Canada*, chapitre P-1.
2- Dans tout ce rapport, nous utilisons généralement le mot «parlementaires» pour désigner aussi bien les députés que les sénateurs.

INTRODUCTION
ET
SYNOPSIS

Commission d'étude
des indemnités des parlementaires

CANADA





Tableau 26:	Salaire équivalent (Sénat).....	42
Tableau 27:	Comparaison avec les provinces canadiennes.....	43
Tableau 28:	Indemnités supplémentaires pour les fonctions supplémentaires.....	44
Tableau 29:	Rémunération par jour: comparaison avec les assemblées provinciales.....	45
Tableau 30:	Comparaison avec d'autres pays.....	46
Tableau 31:	Pourquoi et combien?	47
Tableau 32:	Évolution de l'indemnité parlementaire.....	55
Tableau 33:	Évolution de l'allocation de dépenses exonérée d'impôt.....	56
Tableau 34:	Barème actuel de l'allocation de voyage des députés.....	60
Tableau 35:	Évolution des indemnités supplémentaires aux Communes.....	64
Tableau 36:	Évolution des indemnités supplémentaires au Sénat.....	65
Tableau 37:	Barème actuel des indemnités supplémentaires aux Communes.....	66
Tableau 38:	Régime de cessation de fonctions.....	68
Tableau 39:	Années de service reconnues.....	72
Tableau 40:	Valeur totale de l'allocation de retraite (députés).....	72
Tableau 41:	Valeur totale de l'allocation de retraite (sénateurs).....	73
Tableau 42:	Quotient de la contribution gouvernementale.....	74
Tableau 43:	Parlementaires recevant une allocation de retraite.....	75
Tableau 44:	Parlementaires admissibles - selon le montant payé.....	75
Tableau 45:	Âge des parlementaires admissibles.....	75
Tableau 46:	Principales dispositions des régimes de retraite provinciaux.....	80
Tableau 47:	Principales dispositions dans les autres pays.....	81

Annexe 1 :	Le décret du Conseil.....	90
Annexe 2 :	Les études.....	91
Annexe 3 :	Les remerciements.....	93

Figures :		
Figure 1 :	Attitudes envers les institutions politiques.....	2
Figure 2 :	Corrélation avec les autres institutions.....	3
Figure 3 :	Sentiment envers les politiciens.....	4
Figure 4 :	Confiance envers les politiciens fédéraux.....	4
Figure 5 :	Description des politiciens.....	5
Figure 6 :	Attitudes sur les salaires (par région).....	6
Figure 7 :	Attitudes sur les salaires (par niveau d'instruction).....	7
Figure 8 :	Résultats de l'enquête (première question).....	8
Figure 9 :	Résultats de l'enquête (deuxième question).....	9
Figure 10 :	Résultats de l'enquête (quatrième question).....	10

Tableaux :		
Tableau 1 :	Résultats de l'enquête (troisième question).....	9
Tableau 2 :	Résultats de l'enquête (cinquième question).....	10
Tableau 3 :	Fonctions exécutées (par niveau d'instruction).....	11
Tableau 4 :	Rémunération des députés (par niveau d'instruction).....	11
Tableau 5 :	Heures travaillées (par niveau d'instruction).....	12
Tableau 6 :	Attitudes (par niveau d'instruction).....	12
Tableau 7 :	Raisons (par niveau d'instruction).....	12
Tableau 8 :	Tâches exécutées (par niveau de revenu).....	13
Tableau 9 :	Rémunération des députés (par niveau de revenu).....	13
Tableau 10 :	Heures travaillées (par niveau de revenu).....	13
Tableau 11 :	Attitudes (par niveau de revenu).....	14
Tableau 12 :	Raisons (par niveau de revenu).....	14
Tableau 13 :	Recommandations des commissions précédentes.....	23
Tableau 14 :	Résultats de l'enquête Sobeco: dépenses.....	24
Tableau 15 :	Résultats de l'enquête Sobeco: dispositions de transition.....	27
Tableau 16 :	Résultats de l'enquête Sobeco: heures travaillées.....	28
Tableau 17 :	Comparaison avec les salaires dans la Fonction publique.....	30
Tableau 18 :	Comparaison avec les salaires du secteur privé.....	31
Tableau 19 :	Comparaison avec les secteurs privé et public.....	37
Tableau 20 :	Temps consacré par les députés aux diverses tâches.....	38
Tableau 21 :	Temps consacré par les sénateurs aux diverses tâches.....	38
Tableau 22 :	Utilisation de l'allocation de dépenses exonérée d'impôt.....	39
Tableau 23 :	Opinion des parlementaires sur leur allocation de dépenses.....	40
Tableau 24 :	Salaires des professions similaires.....	41
Tableau 25 :	Salaire équivalent (Chambre des communes).....	42

Table des matières

Introduction.....	i
Synopsis.....	iv
Chapitre 1 : La scène nationale	1
Évolution de l'opinion publique au Canada.....	1
Évolution de la situation sur le front provincial.....	15
Commissions d'examen et de réforme au palier fédéral.....	21
Conclusion	33
Chapitre 2 : Le problème : La rémunération des parlementaires au 21^{ème} siècle..	34
La démarche de la Commission.....	35
La rémunération des parlementaires: Pourquoi?.....	36
La rémunération des parlementaires: Combien?.....	41
Conclusion.....	48
Chapitre 3 : L'évolution de la rémunération	49
Évolution historique de l'indemnité parlementaire.....	49
Historique de l'allocation de dépenses des parlementaires.....	57
Historique des indemnités gouvernementales.....	61
Historique des allocations additionnelles pour fonctions législatives	61
Régime de cessation de fonctions.....	67
Conclusion.....	69
Chapitre 4 : Le régime de retraite des parlementaires	70
Historique du régime de retraite des députés:.....	70
de 1952 à aujourd'hui.....	70
Historique du régime de retraite des sénateurs:.....	73
de 1965 à aujourd'hui.....	73
Financement du régime de retraite des députés.....	74
Quelques remarques sur le régime de retraite des parlementaires.....	75
Limites à l'emploi des parlementaires touchant une allocation de retraite.....	76
Comparaison avec les régimes de retraite provinciaux et étrangers.....	79
Conclusion.....	82
Les recommandations de la Commission	83
Dépûtes: allocations de dépenses.....	83
Dépûtes: indemnité parlementaire.....	84
Dépûtes: assurances collectives.....	85
Dépûtes: allocation de retraite.....	85
Sénateurs: allocations de dépenses.....	87
Sénateurs: indemnité parlementaire.....	88
Sénateurs: assurances collectives.....	88
Sénateurs: allocation de retraite.....	88
Examens futurs.....	89
Chapitre 5 :	

À SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Nous, les Commissaires, nommés conformément aux dispositions du décret du conseil C.P. 1994-87 du 13 janvier 1994, pour faire rapport sur les variations annuelles des indemnités de session ou autres payables aux parlementaires, avons l'honneur de présenter notre rapport dans les deux langues officielles.

Charles Lapointe

L'honorable Charles Lapointe, c.p.
Président

Jean E. Pigott

Jean E. Pigott
Commissaire

C.E.S. Franks

C.E.S. Franks
Commissaire

La rémunération des parlementaires
au 21^{ème} siècle

IDÉAUX DÉMOCRATIQUES
ET
RÉALITÉS FINANCIÈRES

Commission d'étude
des indemnités des parlementaires

CANADA



© Ministre des Approvisionnement et Services, 1994
Imprimé et relié au Canada
Tous droits réservés

N° de catalogue CP 32-61-1994
ISBN 0-662-61252-3

Also published in English under the title: Democratic Ideals and Financial Realities

Nous nous sommes efforcés d'indiquer les auteurs des documents mentionnés dans le
texte, y compris des tableaux et des figures.

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Canada. Commission d'étude des indemnités des parlementaires (1994)
Idéaux démocratiques et réalités financières: la rémunération des parlementaires au
21^{ème} siècle

Publié aussi en anglais sous le titre: Democratic Ideals and Financial Realities
ISBN 0-662-61252-3

1. Canada. Parlement – Salaires.
2. Parlementaires – Salaires, etc. – Canada.
- I. Titre.

II. Titre: La rémunération des parlementaires au 21^{ème} siècle.

JL1111.S3C314 1994

328.71'0733

C94-980256-5

La rémunération des parlementaires au 21^{ème} siècle

IDEAUX DÉMOCRATIQUES
ET
RÉALITÉS FINANCIÈRES

Commission d'étude des indemnités des parlementaires

CANADA



